



## INDICE

I. Introducción

II. El comercio y el modelo de nación

III. Modificar la estructura social y productiva

IV. Producción de bienes social y nacionalmente necesarios

V. El comercio nacional, uno de los más costosos y desorganizados del mundo

VI. Atender la actividad comercial en forma unitaria

VII. Bases jurídicas y administrativas

VIII. Estímulo racional al productor; justa protección al consumidor

IX. El control de precios, contra la especulación

X. Los instrumentos de política económica del gobierno

XI. El comercio exterior, vinculado al interior

XII. Necesidad de actualizar y extender la legislación comercial

XIII. Preparar la nueva estructura social

XIV. Asegurar el acceso de marginados a bienes necesarios

## I.-INTRODUCCION

Agradezco la invitación para informarles sobre la política comercial del Gobierno del Presidente López Portillo.

La agradezco, por el honor que significa hablar al país a través de su más alta representación, y por la oportunidad excepcional que me brinda de dar a conocer los programas de acción de la nueva Secretaría de Comercio, y explicar las razones y los criterios que los inspiran.

La agradezco, porque me da oportunidad de responder a las preocupaciones legítimas de una legislatura profundamente interesada en el curso de los problemas nacionales.

Por primera vez en su historia se reúne la Cámara de Diputados para considerar y discutir la política comercial del país. Se entiende este interés, cuando vemos que en la contabilidad nacional se asigna a la actividad comercial más de un 30% del valor del producto interno bruto; cuando recordamos que nunca antes, hasta enero del presente año, existió una dependencia gubernamental encargada exclusivamente de diseñar e implantar una política comercial.

Hasta 1976, el gobierno sólo intervenía en la actividad comercial –no obstante la enorme importancia, retraso y particular subdesarrollo de la misma–, a través del instrumento de control de precios. Desde luego, actuaba también regulando, por conducto de la Compañía Nacional de Subsistencias Populares, el mercado de algunos artículos fundamentales. Pero como órgano de autoridad, es hasta enero de este

año, al entrar en vigor la nueva Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que se establecen las bases para trazar una política comercial y elaborar un programa integral de modernización y desarrollo del comercio del país.

## II.-EL COMERCIO Y EL MODELO DE NACION

La política comercial no es, no puede ser una abstracción.  
Se sitúa en el contexto de la política económica.

Y en el de la política política, entendida ésta como el conjunto de criterios que orientan la acción del Estado para alcanzar el modelo de país al que aspiramos.

El sentido de la actividad diaria del Gobierno no se reduce a los resultados inmediatos que se alcanzan, sino que está orientado dentro de una perspectiva a largo plazo. Corta sería la visión del Gobierno de la República si sus actos se redujesen a resolver los problemas cotidianos o a atender las demandas circunstanciales, reales o ficticias.

La misión del Gobierno es orientar la acción de toda la sociedad para construir el país que queremos tener.

¿De qué país hablamos?

A él se refirió José López Portillo durante los nueve meses de campaña. Habló sobre él el 10. de diciembre del año pasado. Habló el 10. de septiembre último al iniciarse el actual periodo legislativo:

- ° Aspiramos a producir más.
- ° A producirlo con mayor eficiencia.
- ° A distribuir mejor entre todos los mexicanos el fruto de nuestro trabajo.
- ° A fortalecer nuestros sistemas e instituciones democráticas.
- ° A estimular la participación de un número cada vez mayor de mexicanos en las decisiones que nos afectan a todos.

\* A dar mayor consistencia a nuestra independencia económica.

Aspiramos —y esto es en muy buena medida lo más característico de este Gobierno— a que todo lo anterior no sean sólo meros deseos, sino objetivos concretos establecidos a través de metas específicas para obtenerse en lapsos determinados.

Aspiramos a que este modelo de nación, cuyo concepto básico diseñó a grandes trazos el Constituyente del 17, y que en muchos aspectos era el anhelo de los visionarios de la Revolución y de los revolucionarios mismos, se convierta en realidad para un número cada vez mayor de mexicanos.

### III.—MODIFICAR LA ESTRUCTURA SOCIAL Y PRODUCTIVA

Lo que la Revolución Mexicana se propuso, lo que caracte-  
riza al modelo de país que deseamos para nuestros hijos, el que hemos decidido construir, no se alcanzaría sólo con mejorar en cierto grado los niveles de la producción nacional y la distribución del ingreso.

Eso no basta.

No basta, si hemos de ser consecuentes con los ideales que inspiraron a los mejores mexicanos de la primera década del siglo y a los que dieron sus vidas durante la segunda.

No basta, si hemos de ser consecuentes con el espíritu y en buena medida con la letra de la Constitución a la que tan frecuentemente nos referimos.

Es preciso modificar la estructura social y la estructura productiva del país.

La estructura social, porque su polarización presenta rasgos de una irracionalidad no sólo moral, sino operativa. Simplemente, es una desigualdad que por sí misma impediría que el país continuara avanzando hacia las metas que se ha propuesto.

Nuestra unidad nacional se ha construido y sostenido a lo largo de la historia, en torno a principios y formas de una eficacia que sorprende cuando se contempla la enorme inequidad económica entre los que integramos esa unidad.

Duele reconocer, por ejemplo, que la diferencia entre los ingresos promedio por habitante entre México y el país más rico del mundo, los Estados Unidos, sean de uno a ocho, cuando la diferencia entre los ingresos per cápita de las entidades más pobres del país y las de mayor desarrollo alcanzan una proporción hasta del 1 a 10.

Duele confirmar, cuando se revisan las cifras de distribución del ingreso, que el 5% de la población de más altos ingresos sigue percibiendo cerca del 40% del ingreso total del país, mientras el 20% de las familias más pobres recibe sólo un poco más del 4%.

El dato duele política y moralmente, y explica la deformada estructura de nuestra sociedad.

Todo esto es un problema esencialmente social, en la acepción más fría del término. El país, como comunidad viable, reduce sus posibilidades por esta desigualdad. Por eso no hay alternativa: es indispensable corregirla.

Para ello ha trabajado persistentemente la Revolución Mexicana. En muchos campos. Se ha avanzado, sin duda. Pero es evidente que requerimos acelerar el paso.

#### **IV.—PRODUCCION DE BIENES SOCIAL Y NACIONALMENTE NECESARIOS**

Hay que modificar también la estructura productiva. Somos un país capaz de fabricar artículos de cierta sofisticación y pretendido lujo, cuando aún nos vemos obligados a importar lo más elemental para la vida de la mayor parte de nuestra población. Estamos importando maíz, trigo, oleaginosas, leche. Estamos importando temporalmente huevo. Importamos casi el 50% de las sales básicas con las cuales se producen las

medicinas. Importamos marcas, tecnología elemental —que hace tiempo podríamos ya producir en el país—. Y con las cosas, en algunos casos importamos, incluso, costumbres y gustos innecesarios que debilitan nuestro carácter nacional.

¿Tiene esto sentido?

Se explican estas importaciones por un programa de optimización económica, o son sólo resultado de una estructura productiva deformada como la deformada estructura social en la cual vivimos?

Es evidente que necesitamos usar de manera más lógica nuestros recursos humanos y nuestros recursos de capital. Por ello el Presidente de la República ha llamado a incrementar la producción de bienes social y nacionalmente necesarios.

Socialmente necesarios, porque son los que requiere no un pequeño grupo de alto ingreso, sino toda la población del país, para poder llevar una existencia digna: alimentos, vestido, medicinas.

Nacionalmente necesarios, los que lo son para la salud de la nación misma, vista como gran unidad económica: energéticos, bienes de capital indispensables para llevar adelante nuestro desarrollo industrial, productos siderúrgicos y petroquímicos, artículos básicos para la construcción.

Alimentos y energéticos. Lo dijo muchas veces durante su campaña el Presidente López Portillo. Bienes social y nacionalmente necesarios cuya producción nos permita crear más empleos. Vivir mejor a un mayor número de mexicanos. Beneficiar la economía de un mayor número de familias y fortalecer al país como un todo.

Muchas veces insistió en que no se trata de cambiar las cosas que ya existen. Su estrategia recomienda actuar en los márgenes. Que el impulso de la nueva inversión, que las nuevas plantas y las ampliaciones de las mismas, se orienten concretamente hacia la producción de estos bienes social y nacionalmente necesarios.

Por eso hablamos de modificar la estructura social y la estructura de la producción misma.

Lograr estos cambios en los márgenes es actuar de manera constructiva. Hacer a un lado las teorías de la destrucción.

Méjico tendrá en 20 ó 30 años el doble de la población actual. Y en la medida en que ésta viva mejor, porque vivirá mejor, y duplique o triplique su ingreso por habitante, estará produciendo 4 ó 6 veces más que en 1977.

¿Para qué perder el tiempo en modificar lo que ya está construido? ¿Por qué no poner todo nuestro empeño, nuestra imaginación, nuestra audacia, nuestra decisión de transformar a la nación social y económicamente hablando, en lo nuevo, en lo que estamos construyendo, en lo que tendremos que construir para el México del año 2000?

Para lograr lo anterior necesitamos ver con claridad, actuar con decisión, no caer en las trampas de la impaciencia. Pero tampoco tolerar más la inflexibilidad de quienes quieren conservar por miopía histórica lo que consideran un privilegio, cuando en realidad es una vergüenza.

Necesitamos trabajar más, producir más, hacerlo con más eficiencia. Y algunos, vivir con más austeridad.

Necesitamos trabajar y hablar con el estilo de la prosa. "Es tiempo de labor y prosa", dijo el Presidente de la República en esta gran sala de la nación.

Es tiempo de trabajar y de hacer a un lado el lirismo y la poesía política.

Es tiempo de asumir la realidad como problema, para superarla.

Es tiempo de responsabilidad y eficacia.

Y la política comercial, sólo un hilo en la cadena de la política económica y de la política política, está orientada en cada medida, en cada paso, cada día, hacia esos grandes objetivos económicos, sociales y políticos de la sociedad mexicana.

Con su venia, señor Presidente de la Cámara, señores diputados, me permitiré informarles qué estamos haciendo, 8 cómo estamos procurando servir a esos objetivos.

## V.—EL COMERCIO NACIONAL, UNO DE LOS MAS COSTOSOS Y DESORGANIZADOS DEL MUNDO

El capítulo sobre comercio fue siempre secundario en los estudios de planeación y en los documentos a través de los cuales los gobiernos de la República han intentado sistematizar y organizar su acción.

Lo anterior no caracteriza sólo la situación mexicana. En el mundo entero —y esto tiene explicaciones más en la historia de la doctrina económica que en la historia de la economía misma— el comercio, particularmente el comercio interior, ha sido tratado por la mayor parte de los teóricos modernos como una actividad complementaria, incluso innecesaria, cuando no parasitaria de la actividad productiva.

Al iniciar el trabajo de diseño de una política comercial, el primer problema que enfrentamos fue éste: el de la falta de estudios técnicos e incluso específicos sobre el increíble sistema comercial mexicano, en el que a través de los años se van superponiendo estructuras y usos comerciales, desde el siglo XIV hasta nuestros días. En México conviven de hecho el tianguis azteca con el mercado, las más modernas cadenas de tiendas de autoservicio y los grandes centros comerciales, dentro de una mezcla anárquica de mecanismos de mayoreo y menudeo, que en nada ayudan a nuestro desarrollo.

En las cifras del producto interno bruto, la participación del comercio registra más del 30%. En esto, como en el crecimiento de la población, somos de los países líderes. Más de un 30% quiere decir, simplemente, que tenemos uno de los comercios más costosos. Pero lo importante aquí es ver con claridad que ese alto costo no se debe sólo a la especulación excesiva y al abuso. Mucho más frecuentemente se debe al subdesarrollo, a la falta de sistemas de trabajo eficientes, incluso en muchos casos a la pobreza de los pequeños comerciantes.

¿Cómo se puede explicar esta elevada participación del comercio en el producto nacional, a pesar de los grandes

cambios ocurridos en la economía mexicana en los últimos años?

En México existen numerosas etapas de comercialización, provocadas por la gran cantidad de intermediarios. La primera causa de esta cadena es la propia característica de la estructura de producción, formada por pequeñas unidades. Lo mismo ocurre al nivel final de distribución, donde predominan pequeños detallistas. Muchos pequeños productores –ejidos, talleres familiares– y muchos pequeños comerciantes al menudeo, dan lugar a un número excesivo de intermediarios.

Se agrega, además, la ineficiencia como característica general, ya que el intermediario más capaz se guía en su comportamiento por el precio que fijan los más ineficientes, todo lo cual repercute en el precio al consumidor final.

Otro aspecto importante es la relación que existe entre las actividades comerciales y la generación de empleos. Se computa al comercio el 30% del producto, pero sólo el 10% de la población económicamente activa.

Otro indicador necesario para comprender el comercio en nuestro país, es el número de los establecimientos. Se estima que hay alrededor de 400 mil comercios. En los últimos quince años, el número de establecimientos comerciales se ha incrementado a una tasa anual del 4.5% –mayor que la de la población–, aunque muestra una tendencia a la baja.

La estructura del sector se encuentra fuertemente concentrada en dos actividades: alimentos y bebidas y productos del uso personal, que representan más del 90% del comercio del país.

En los últimos años se agudiza la tendencia hacia la concentración en el sector moderno del comercio. Por ejemplo: respecto del personal, en 1970 el 15% de los establecimientos absorbían el 50% de la mano de obra ocupada. En cuanto a las ventas, el 5% de los establecimientos comerciales realizaba en 1970 el 82% de las ventas netas que se registraron en el país.

El subdesarrollo del comercio nacional va más allá aún del subdesarrollo general de la economía. El nuestro es un comercio polarizado, como la sociedad misma del país.

Las zonas más modernas de las ciudades mayores tienen el mejor comercio. El más barato. El más eficiente. El más accesible. El más moderno. Sus habitantes compran, en síntesis, a precios menores.

En cambio, las zonas más pobres, las áreas rurales más lejanas de los centros de producción tienen el comercio más atrasado, más cargado de intermediarios y de procesos innecesarios, más costoso. Sus habitantes compran, en síntesis, más caro.

Para construir una torre de oficinas o una casa de lujo, el cemento y la varilla se compra por toneladas, y los ladrillos por millares. Para construir una casa en una zona pobre, el cemento se compra por kilo y los ladrillos y las varillas por unidades.

El comercio moderno compite para atraer a la población de ingresos medios y altos, y esta competencia lo obliga a ser más eficiente. El comercio pequeño, subdesarrollado, a veces dueño indiscutido de un sector urbano o rural, es más ineficiente y tiene que cargar sus costos mayores a los grupos económicamente más débiles y geográficamente marginados.

En pocas palabras, el costoso servicio comercial es, con mayor frecuencia, un problema de subdesarrollo que de abuso. Obedece, sobre todo, a la estructura misma del sistema. O del “asisistema” comercial, como podríamos llamarlo. Y claro, también de tiempo en tiempo, en diferentes épocas del año, en diferentes productos, en diferentes regiones del país, a la especulación y al abuso.

Por eso no basta con acusar al comerciante. Hay abuso y hay que combatirlo, cierto. Pero lo más grave es la falla estructural. Lo que no está funcionando es el sistema. Lo que está fallando es la capacidad del país para modernizar su comercio. Encontrar culpables en una sociedad en la que todos somos responsables, es una actitud cómoda, que no

ayuda a la solución. Y, lo que es más grave, es una forma de posponer el análisis sistemático del problema y, consecuentemente, la posibilidad de hallarle solución eficaz, real, concreta, específica.

Debemos transformar esa parte de nuestro comercio que es costosa, retrasada y deficiente, para modernizarla y convertirla, aunque sea gradualmente, en un factor positivo para el cambio. Necesitamos que nuestro sistema comercial deje de ser “cuello de botella”, para convertirse en estímulo del desarrollo. Esta es la tarea de la Secretaría de Comercio.

## VI.—ATENDER LA ACTIVIDAD COMERCIAL EN FORMA UNITARIA

Decía José López Portillo el 10. de diciembre.

“El comercio puede ser una de las llaves maestras para convertir nuestras necesidades sociales en demandas reales, para estimular y orientar la producción que garantice la disposición oportuna de los bienes social y nacionalmente necesarios, para combatir el consumo suntuario y el dispendio, para acercar a los productores y consumidores a través de operaciones justas y transparentes, reduciendo costos y adecuando utilidades a los servicios reales que se presten; para que todos puedan vender y comprar mejor, sepan qué y cómo hacerlo y se erradique el abuso y la especulación...”

Para iniciar las tareas que han de conducir a lograr lo anterior, el Presidente de la República incluyó en su proyecto de Ley Orgánica de la Administración Pública Federal la creación de una nueva secretaría de Estado encargada de atender “la actividad comercial en forma unitaria”.

Ustedes, señoras y señores diputados, aprobaron en diciembre pasado esa Ley, cuyo artículo 34 da orientación y

fundamento a la actividad de la nueva Secretaría de Comercio.

En 19 fracciones se compendia el programa de su acción. Aparecen en ellas novedades substanciales. El gobierno del comercio implicará ya mucho más que el mero uso de los mecanismos de control de precios. Importante tarea ésta, sin duda, pero insuficiente para los objetivos que se ha propuesto el país en materia económica y social. El control de precios, en efecto, habrá de cobrar mucho mayor sentido al coordinarse con otras actividades de la propia Secretaría de Comercio y de otras dependencias del Ejecutivo encargadas de orientar la actividad económica.

Surgen como asuntos cuyo despacho se encargan a la nueva dependencia, por ejemplo:

- Orientar y estimular los mecanismos de protección al consumidor.
- Promover el desarrollo de lonjas, centros y sistemas comerciales, de carácter local, regional o nacional.
- Coordinar y dirigir la acción estatal para asegurar el abastecimiento de los consumos básicos de la población.
- Fomentar el desarrollo del pequeño comercio rural y urbano.
- Impulsar... la producción de aquellos bienes y servicios que se consideren fundamentales para la regulación de los precios.

El gobierno del comercio se transforma.

En el pasado, básicamente se había reducido a la protección del consumidor a través de una acción esencialmente policial y a la regulación de la actividad privada a través de CONASUPO. Hoy, se da la base y la autoridad para fomentar la modernización del comercio. Para desarrollar y hacer más eficientes sus mecanismos. Para crear e implantar los programas que transformen al comercio, como lo ha pedido el Presidente de la República, en "una de las llaves maestras

para convertir nuestras necesidades sociales en demandas reales”.

## VII.—BASES JURIDICAS Y ADMINISTRATIVAS

La Ley Orgánica creó la Secretaría de Comercio. Disposiciones complementarias establecieron el Sector correspondiente, formado por 37 organismos descentralizados y empresas públicas integrados en un plan de acción unitaria. Desde su creación, el Sector Comercio inició un proceso de adecuación de sus estructuras y tareas a un conjunto de programas relacionados directamente con cuatro objetivos específicos, tres de ellos relacionados con el comercio interior.

Todo el Sector tiene objetivos comunes. Todos los programas lo son del Sector. Todos concurren en los objetivos que se han señalado al Sector Comercio. La Compañía Nacional de Subsistencias Populares; sus filiales entre las que destacan por su importancia las seis Distribuidoras CONASUPO que cubren toda la República; Industrias CONASUPO; Leche y Trigo Industrializados CONASUPO; el Instituto Mexicano de Comercio Exterior; el Instituto Mexicano del Café; la Comisión Nacional del Cacao; la Algodonera Comercial Mexicana; el Instituto Nacional del Consumidor; la Procuraduría Federal del Consumidor, la nueva Impulsora del Pequeño Comercio (IMPECSA), entre otras, son entidades de la mayor importancia para el futuro comercial del país.

## VIII.—ESTIMULO RACIONAL AL PRODUCTOR; JUSTA PROTECCION AL CONSUMIDOR

El comercio liga —y enfrenta— al productor con el consumidor.

Bien manejada, gobernada como instrumento del desarrollo social y económico, la actividad comercial debe, a la vez,

procurar estimular la producción de los bienes necesarios, estimulando y fortaleciendo al productor, y proteger al consumidor al asegurarle el abasto de esos bienes, a los mejores precios posibles.

#### Estimular al productor y proteger al consumidor.

Objetivos aparentemente contradictorios, que dejan de serlo cuando se entiende que en la medida en que esa actividad se realice con mayor eficiencia, a un menor costo, con procedimientos simplificados y mecanismos sencillos y transparentes, permitirá dar mayores estímulos para el productor y mejores condiciones y precios para el consumidor.

Esto, que en teoría es muy sencillo, implica una monumental revolución de costumbres, de procedimientos y sistemas, en el ámbito de la acción comercial de todos los días en el país.

Estimular al productor y proteger al consumidor. Y, para ello, elevar la eficiencia del comercio. He ahí, en síntesis, el esquema lógico de la política comercial del Gobierno de la República.

Estimular al productor, no para darle privilegios, no para que produzca cualquier cosa, sino para que produzca más de aquellos bienes que, dentro del marco de la concepción política del Gobierno, son los que se consideran necesarios social y nacionalmente hablando.

Y proteger al consumidor, pero no a cualquier consumidor ni para el consumo de cualquier artículo, sino particularmente para quien requiere los productos socialmente necesarios. Proteger al consumidor, no como actitud paternalista, sino como ejercicio de autoridad responsable de evitar abusos y deformaciones en la relación de intercambio.

Y para lograr lo anterior, iniciar la difícil, compleja tarea de orientar e inducir la transformación de un comercio anacrónico, decimonónico a veces, del siglo XIV en otras, sofisticado y eficiente en las áreas prósperas de las grandes urbes, transformarlo para que logre un desarrollo más equilibrado y se encamine en un proceso de modernización y eficiencia.

Esta es la tarea del Sector Comercio. Y cuando no sea factible inducir al comercio particular a alcanzar esta eficiencia, substituirlo con la intervención del Estado. Como se ha hecho ya, a través de unidades comerciales eficientes –económica y socialmente hablando–, como las que vienen manejando las Distribuidoras CONASUPO y la recién creada Impulsora del Pequeño Comercio.

Para lograr lo anterior se ha precisado un conjunto de cuatro objetivos:

- 1) Asegurar a toda la población del país –particularmente a los grupos de menor ingreso y a la que habita en regiones y localidades marginadas– el abasto de los bienes y servicios socialmente necesarios, a precios accesibles.
- 2) Incrementar la eficiencia y la eficacia de los sistemas comerciales del país.
- 3) Proteger al consumidor.
- 4) Obtener los máximos beneficios para el país del intercambio comercial con el exterior.

Los objetivos anteriores no son exclusivos del Sector Comercio. Los objetivos, como los sectores mismos son sólo convenciones programáticas, modos de organizar la actividad y darle un sentido lógico que, una vez establecidos, permitan precisar y ordenar las metas específicas y los programas de acción de las diferentes dependencias.

Cada uno de los objetivos apuntados se ha desagregado en áreas programáticas. Estas, a su vez, en programas generales que derivan en programas específicos. Cada programa tiene responsables concretos. Y metas en el tiempo y en el espacio. Y un presupuesto que habremos de confrontar con los resultados concretos que se vayan alcanzando.

Las áreas programáticas del objetivo número uno son:

- 1) El abasto y regulación de productos agrícolas esenciales (y aquí está la acción de CONASUPO con sus compras

nacionales, sus importaciones y exportaciones de productos básicos y sus reservas reguladoras de alimentos), y  
2) El Programa Nacional de Productos Básicos, que incluye ocho programas generales. Entre ellos:

- El de estímulos a la producción y la distribución de productos básicos.
- El de elaboración y procesamiento de alimentos por empresas del Estado.
- La distribución al mayoreo y la venta al menudeo de productos básicos.
- El Programa Nacional de Abastecimiento Rural.

La enumeración anterior no es sólo una lista de buenos propósitos. Es un conjunto de actividades organizadas que opera ya en diversas partes del país.

Funcionan, desde hace meses, estímulos de distinto orden para incrementar la producción de los artículos socialmente necesarios. Desde un cajón de financiamiento especial establecido en el Banco de México por más de 5 mil millones de pesos, hasta facilidades en el sistema de importación de maquinaria e insumos para la producción de estos artículos.

Las empresas del Estado continúan y han ampliado la fabricación de esos bienes. Actualmente el Estado es ya responsable de la producción de más del 30% de la harina de maíz en todo el país, del 10% de la harina de trigo, del 20% de los aceites vegetales comestibles, de más del 20% de los insumos para la fabricación de alimentos pecuarios.

Ha decidido el Gobierno invertir con prioridad en la producción de alimentos fundamentales y de artículos socialmente necesarios, cuando el sector privado titubee o posponga su decisión de producirlos a pesar de los estímulos que el propio Gobierno ofrece y seguirá ofreciendo para su elaboración.

Desde meses atrás, y por lo menos en las principales ciudades del país, funcionan estímulos generales a la comer-





cialización de productos básicos. Ha habido una respuesta de centenares de comercios que representan ya alrededor de dos mil puntos de venta.

En el catálogo de productos básicos concertados existen a la fecha más de 600 productos de distintas marcas, comprometidos a volúmenes de producción con precios preferenciales para el consumidor.

La Impulsora del Pequeño Comercio está operando o iniciando operaciones en 15 entidades de la República y espera atender el mes próximo 35 mil establecimientos. IMPECESA, fue creada recientemente para ayudar a los pequeños comercios a reducir sus costos y por ende sus precios, ayudando así a la economía de las familias de escasos recursos que se abastecen en ellos.

Las seis empresas Distribuidora CONASUPO operan en toda la República 5 mil tiendas. Han incrementado su nivel de ventas y, con su presencia reguladora, han sido de utilidad inapreciable para moderar abusos en cientos de poblaciones del país.

CONASUPO ha apoyado la apertura de decenas de tiendas sindicales para proteger el salario real de los trabajadores. Y se ha fortalecido dicho esfuerzo al elevar la eficiencia de las tiendas del sector público, orientadas a proteger el salario real de los trabajadores del Estado.

De otra parte, está en marcha el Programa Nacional de Abastecimiento Rural, que aspira a cubrir en el sexenio 30 mil pequeñas localidades, actualmente marginadas del mercado, que viven en el autoabastecimiento más rudimentario. Que viven, para hablar claro, en la miseria.

No es exagerado decir que cerca de 20 millones de mexicanos, no tienen acceso a las ventajas, ya no digo del desarrollo industrial, ni siquiera a la seguridad del abastecimiento de los bienes indispensables para una existencia digna. A ellos está destinado este programa de abastecimiento rural.

El conjunto de actividades encaminadas a alcanzar el 20 objetivo número dos, relacionado con la elevación de la

eficiencia y la eficacia de la actividad comercial, se agrupa en dos áreas programáticas:

- 1) Desarrollo del comercio interior, y
- 2) Nuevos sistemas de apoyo

Los programas que integran estas áreas son entre otros:

- Desarrollo del pequeño comercio
- Fomento a las asociaciones de comerciantes
- Creación y desarrollo de lonjas
- Sistema Nacional de Centrales de Abasto
- Capacitación de recursos humanos para la comercialización.
- Financiamiento del comercio interior.

Estos son nuevos programas. Acciones recién diseñadas para encauzar el desarrollo, la modernización, la simplificación de los procedimientos comerciales. Algunos han empezado ya a funcionar. Se afina el diseño de otros. El gran esfuerzo se iniciará plenamente en enero del próximo año. Pero son programas fundamentales para la concepción de la Nueva Secretaría de Comercio.

El tercer objetivo, el más cercano a la emoción popular, el de resultados o fracasos más inmediatos, el más importante del Sector Comercio, es el de protección al consumidor. Orientación y protección. Así están organizadas las áreas programáticas. La primera a orientar, la segunda a proteger. Y los principales programas que la integran son:

- Orientación al consumidor y mejoramiento en los hábitos de consumo.
- Transparencia de los precios
- Normas y control de calidad comerciales
- Control de precios

- Cooperativas de consumidores
- Defensa del consumidor.

Programas todos ellos en marcha, rediseñados, encargados los dos primeros al Instituto Nacional del Consumidor, el último a la Procuraduría Federal del Consumidor y el resto a la propia Secretaría de Comercio.

Entre ellos, el que llama la atención y los reflectores públicos hasta hacer pensar a veces que la Secretaría de Comercio es sólo una Secretaría de precios, es el cuarto: el control de precios.

## IX.—EL CONTROL DE PRECIOS, CONTRA LA ESPECULACION

El control de precios, cuando se coordina adecuadamente con otros instrumentos de política económica —la inversión y el gasto públicos, las políticas fiscal, monetaria y de salarios— es útil como protector del consumidor e, incluso, como regulador de la oferta. Aislado, sería instrumento inútil, irritante, frustráneo.

El esfuerzo del Gobierno, aunado al efecto que la contracción económica ha tenido en la demanda, ha permitido una reducción significativa de los índices de inflación. No obstante, es difícil que en un ambiente de contracción económica, de desempleo, de alzas en los precios —aunque éstas sean cada vez menores—, es difícil, repito, pedir a las familias y a la opinión popular que pongan su atención en el hecho de que la inflación va cediendo. Sin embargo, y por fortuna, cede. Veamos algunas cifras:

En octubre de 1976, el incremento de los precios fue de 5.6% al menudeo y 8.4% al mayoreo. En octubre último, el incremento al menudeo fue de 0.6% —es decir, prácticamente la mitad de 1%—. Y, por primera vez en mucho tiempo, el

incremento de los precios al mayoreo en términos absolutos fue negativo en 0.2%; es decir, fue decremento.

Visto en otra forma, el incremento de los precios al consumidor que llegó al 4% en promedio mensual durante los últimos meses del año pasado, se ha reducido ahora a menos del 1%.

Empero, la sensibilidad de la economía popular y de la opinión pública, afectadas por la crisis durante un periodo que puede parecer corto a los técnicos, pero que resulta dramáticamente largo para la economía de las familias, manifestó su desconcierto, cuando no su indignación, con las alzas autorizadas por la Secretaría, particularmente en el caso de dos productos alimenticios básicos. Es una reacción comprensible y respetable, que nos obliga a dar en el futuro participación más amplia y sistemática a los grupos directamente interesados, y mayor transparencia a los análisis y a las decisiones correspondientes. De ahí la resolución del Presidente de la República de crear la Comisión Nacional de Precios, que tan justificada y oportunamente solicitaron los trabajadores organizados del país.

Dada una estructura social y económica, en una economía de mercado con intervención estatal, como es la mexicana, los precios suben, primordialmente, por alguna de estas tres causas:

- 1) Por un incremento en los costos de producción del producto de que se trate.
- 2) Por una demanda mayor que la oferta de ese artículo, o
- 3) Por especulación o abuso en el margen de comercialización al consumidor.

El control de precios sirve básicamente para atacar la última de estas tres causas. Pero es inútil e incluso contraproducente, si se maneja aislado, por lo que se refiere a las dos primeras.

La razón determinante de los movimientos de precios está en la relación entre oferta y demanda. Pero ni oferta ni

demandas se dan de manera espontánea. Pueden inducirse a través de diferentes instrumentos de la política económica e incluso manipularse en favor de intereses monopólicos u oligopólicos.

A los monopolios los combate el Estado y tiene elementos legales y operativos para ello. Basta pensar en la acción de CONASUPO. Pero con el manejo de los principales instrumentos de la política económica ocurre que si bien influyen en la inflación, afecten también la producción y la creación de empleos. Frecuentemente se plantea así el dilema entre producción y empleo por un lado, y precios más altos por el otro.

De ahí la necesidad de coordinar los diferentes instrumentos y políticas y enfrentar con responsabilidad las difíciles decisiones de las que dependen el desarrollo de nuestra economía, la creación de empleos y los precios.

Un precio inadecuadamente bajo puede, sí, satisfacer al consumidor de modo inmediato. Pero reducirá la oferta. Y en el corto plazo provocará un incremento más agudo del que se hubiera dado, de concederse oportunamente un aumento.

La posibilidad real de contener la inflación general no está en el establecimiento por decreto de un precio y en la intervención policial de un inspector para imponerlo, sino en las decisiones de política macroeconómica que debemos formular con equilibrio. Y, en última instancia, en el incremento de la oferta, es decir, en el aumento de la producción.

Lo más importante, lo fundamental es, en efecto, la manera de influir sobre la oferta. Y la oferta aumenta sólo si se incrementa la producción –o, en caso de fuerza mayor, permitiendo importaciones–.

## X.—LOS INSTRUMENTOS DE POLITICA ECONOMICA DEL GOBIERNO

24 Para aumentar la producción el gobierno tiene dos caminos:

estimular la inversión privada o ampliar la propia inversión pública.

Los instrumentos de política económica orientados a ampliar la inversión privada y pública, sobre todo la que se dirige a incrementar la producción *eficiente* de los bienes social y nacionalmente necesarios, son los más importantes para determinar la perspectiva del nivel de precios en el mediano y largo plazos.

Inversión y producción, siempre que sean *eficientes*; que elaboren los artículos de manera económica.

Nunca será excesivo insistir en la importancia de la eficiencia del gasto. Porque inversión y producción ineficientes, como las que padecemos en México en muchas ramas, serán altamente inflacionarias y, en consecuencia, su efecto será contraproducente.

De otra parte están los instrumentos que tienen influencia sobre la demanda. Básicamente son dos: el gasto y el circulante monetario, íntimamente relacionados.

Uno y otro, si se reducen excesivamente, bajarán la demanda, detendrán el alza de precios, pero también contraerán la economía y la posibilidad de crear empleos.

Por el contrario, si se expanden, pueden estimular la economía y ayudarán a crear más empleos, pero impulsarán los precios al alza porque en el corto plazo habrán incrementado la demanda.

¿Qué hacer ante este dilema?

La solución sólo puede estar en la *eficiencia* del gasto y en el equilibrio al decidir el volumen del mismo.

Difícil decisión del Gobierno. Tan delicada, que la Constitución la encarga no sólo al Ejecutivo sino también al Legislativo a través de esta honorable Cámara. He aquí, en el volumen, destino y financiamiento del gasto, variables determinantes de los precios de los bienes que la sociedad producirá.

Si se queda corto, el gasto público dejará de estimular la producción y afectará los precios a la larga por el lado de la

oferta. Si se excede en relación con las posibilidades de realizar un gasto eficiente, estará estimulando la demanda y la producción inefficiente, con efectos inmediatos en las alzas de precios. De ahí la importancia de un nivel adecuado del gasto público, para encontrar el justo equilibrio entre estimular la producción eficiente, sin presiones excesivas sobre las alzas de precios.

En la medida en que dediquemos una mayor parte del gasto público a la inversión eficiente y productiva y no al gasto improductivo e inefficiente, estaremos sirviendo mejor al desarrollo económico y social del país.

La solución para el manejo de todo este conjunto de instrumentos, a veces contradictorios, está en buscar primero, la protección de los más débiles, y luego, el concilio de las fuerzas en conflicto que pretenderían o desearían ventajas parciales.

Hay que darle un mayor precio al campesino.

¿Pero hasta qué límite?

Hay que proteger al consumidor urbano. Pero esto implicaría un menor precio para los productos del campo. ¿Hasta qué límite?

Hay que darle un buen precio a las pequeñas empresas. Pero eso supone una utilidad excesiva para las grandes empresas. ¿Hasta qué límite?

En la protección de los más débiles y en el equilibrio, habrá que encontrar la respuesta. Sin admitir presiones de grandes grupos de interés, ni ceder a expresiones populistas, ya que en el fondo ambas van contra el verdadero interés popular.

## XI.-EL COMERCIO EXTERIOR, VINCULADO AL INTERIOR

El objetivo número cuatro es el relacionado con el comercio exterior.

Los principales programas a través de los cuales actuamos en esta materia fundamental para todo el conjunto de nuestra economía, son:

- La regulación del comercio exterior a través, sobre todo, del manejo de los aranceles y de los permisos de importación.
- Las negociaciones comerciales internacionales.
- La promoción y los estímulos a las exportaciones.
- El desarrollo comercial de las fronteras, y
- El financiamiento del comercio exterior.

En todos ellos, la acción se conduce de manera particularmente coordinada con las secretarías de Hacienda y Crédito Público, de Patrimonio y Fomento Industrial y de Agricultura y Recursos Hídricos.

Con el manejo flexible del arancel y de los permisos de importación, se armonizan las políticas de comercio exterior y las de comercio interior. Al regular importaciones y exportaciones no sólo se procura mejorar la balanza comercial con el exterior y estimular la producción exportable, sino que también se influye en la oferta y la demanda internas. Múltiples variables para tratar de alcanzar a la vez múltiples objetivos. Pero estoy convencido del enorme acierto de haber colocado los principales instrumentos de manejo del comercio exterior, junto con los de estímulo al desarrollo del comercio interior.

Este manejo coordinado de los aranceles y los permisos de importación para influir en la oferta y, a través de ello, en los precios interiores, está funcionando con razonable eficacia. Tradicionalmente se ha utilizado para asegurar la oferta de granos y de oleaginosas. Recientemente se utilizó con éxito en el café, y empezamos a aplicarlo en el cacao. Lo utilizaremos ampliamente en el caso del huevo, si fuera necesario.

La Secretaría de Comercio dedica particular atención y esfuerzo a las tareas de comercio exterior. Sostenemos perma-

nentemente negociaciones bilaterales y multilaterales a través de nuestras oficinas en los principales centros de decisión sobre el comercio mundial –Washington, Ginebra, Bruselas, Montevideo–. Y trabajamos para abrir las barreras proteccionistas que algunos países desarrollados insisten en poner a nuestros productos. Hemos tenido participaciones importantes, por ejemplo, en negociaciones sobre zapatos, tomate, fibras textiles, azúcar, café y muchos otros productos.

Aunque el presente informe centra su atención en los problemas y programas del comercio interior, vale comentar aquí que el esfuerzo de la nación y el realismo de la nueva política económica, han tenido un resultado excepcional en nuestra balanza comercial. Después de haber acumulado un déficit de prácticamente 6,600 millones de dólares durante el bienio 1975-1976 (3,300 millones anuales en promedio), prevemos para 1977 un déficit de sólo 1,200 millones de dólares. Y ello, no obstante que la recuperación de nuestra economía ha hecho crecer las importaciones de equipo, capital e insumos industriales, a partir del mes de julio.

Si en alguna área se hicieron evidentes las ventajas de abandonar la economía ficción –es decir, la economía de los buenos deseos– es en el comercio exterior de México. Su mejoría se debe fundamentalmente al hecho de haber enfrentado la difícil decisión de darle a nuestra moneda su valor real en los mercados internacionales. Esta decisión, que sacudió dramáticamente al país después de 22 años de estabilidad paritaria, nos ha permitido volver a poner los pies sobre la tierra en materia de nuestras relaciones económicas con el exterior. Aunada a ella, la acción decidida del Estado para estimular las exportaciones, la reinstalación de estímulos fiscales adecuados, la moderación de las importaciones innecesarias, el manejo flexible de los aranceles, han permitido este resultado excepcional que hoy coloca a la economía mexicana en una situación, si no de solidez absoluta, sí de consistencia para reiniciar el camino ascendente.

## XII.-NECESIDAD DE ACTUALIZAR Y EXTENDER LA LEGISLACION COMERCIAL

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece las bases para la puesta en marcha de los nuevos programas de desarrollo del sistema comercial mexicano. Sin embargo, sentimos que su implantación fluida requiere de normas jurídicas adicionales.

Podemos clasificar la legislación comercial en tres apartados:

- 1) Aquella que regula las relaciones comerciales entre particulares.
- 2) Aquella que norma la acción reguladora del Estado, que lo autoriza a intervenir para evitar abusos, y proteger al consumidor.
- 3) Aquella que le da bases para llevar adelante su acción transformadora, de desarrollo, de modernización de los sistemas y de los procedimientos comerciales del país.

Contamos con una vieja legislación reguladora del comercio privado. Sin duda perfectible, pero en operación y funcionamiento suficientes.

Contamos con legislación que autoriza la intervención reguladora del Estado para proteger al consumidor, particularmente a través de la Ley sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica y de la Ley de Protección al Consumidor.

Sin embargo, la legislación para apoyar la acción del Estado como promotor del desarrollo comercial, se reduce de hecho, al artículo 34 de la Ley Orgánica. Legislación substancial, marco de referencia básico, pero aún insuficiente. En atención a ello, el Presidente de la República me ha autorizado para anunciar a ustedes que enviará próximamente a esta Cámara una iniciativa de Ley con base en la cual se fortalezca la acción del Estado como orientador de las actividades comer-

ciales. Al mismo tiempo se propondrán pequeñas pero necesarias modificaciones a la Ley sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica y a la Ley de Monopolios.

Con estos nuevos instrumentos legales ajustados a la nueva realidad del país, con los programas elaborados en coordinación con la Secretaría de Programación y Presupuesto, con los recursos necesarios que siempre procuraremos utilizar con la mayor eficiencia, con la mayor austeridad, estaremos en condiciones de incrementar substancialmente, a partir del próximo año, las tareas que le permitan a la Secretaría de Comercio inducir la acción pública y la de los particulares, a la prosecución de los cuatro objetivos específicos que hemos señalado.

### XIII.—PREPARAR LA NUEVA ESTRUCTURA SOCIAL

Nuestros problemas económicos no se iniciaron en agosto-septiembre del año pasado. De hecho, los indicadores empezaron a dar signos de estancamiento de la economía desde 1974. En efecto, todavía en 1973 nuestro producto interno bruto creció a 7.6%. En 1974 bajó al 6%. En 75 al 4%. En 76 se derrumbó al 2.1%. Estábamos ya en una cifra inferior al crecimiento de nuestra población. El desempleo aumentaba al 8, al 9%. El gasto público y la deuda externa crecían, sin que se pudiera detener la caída. Nos hallábamos en plena contracción.

El periodo más agudo de esta contracción se dio entre septiembre de 76 y abril de 77. Luego se inició con lentitud, a veces desesperante, la recuperación. Todavía en el presente 1977 no podemos esperar un incremento de la economía mayor del 2.5%. Y eso, gracias a que en los últimos meses del año la situación empieza a repuntar en forma favorable. Pero sí vislumbramos una perspectiva optimista. Entre otras razones:

- Por la mejoría definitiva de nuestra balanza comercial.
- Porque la inflación ha disminuido: de 4% mensual en los últimos meses del año pasado, a menos del 1% en octubre último.
- Porque se ha iniciado la recuperación de la producción de energía eléctrica. Y la energía eléctrica no se puede almacenar. Cuando se genera más es porque se está consumiendo en las fábricas y en el campo. En el primer semestre del año los consumos de energía eléctrica fueron de sólo 6%; en el segundo se están logrando cifras superiores al 11%.
- Porque se ha iniciado un periodo de mejoramiento substancial de la captación bancaria, y ha disminuido francamente la dolarización.
- Porque continúa fortaleciéndose la confianza en México fuera del país. En buena medida, sí, por la existencia de crecientes reservas de petróleo. Pero también por la certeza de que este petróleo, esta riqueza, se administrará de manera conveniente a la sociedad nacional.

No quisiera cansar a ustedes con enumeraciones. Puedo afirmar, en síntesis, que la tendencia, hasta este momento, según todos los indicadores de la economía, es favorable. 1977 será todavía un año muy difícil. Creceremos menos de lo que crezca la población. Y el desempleo ha aumentado a una cifra cercana a los 2 millones de personas. Pero se ha iniciado la recuperación económica.

¿A dónde nos llevará esta recuperación?

¿Qué peligros pueden presentarse en los próximos meses, en los próximos años?

¿Qué papel jugará el comercio en los años de bonanza económica?

La presente generación de mexicanos no dejará pasar esta nueva oportunidad. No le basta un mayor incremento del producto interno bruto. La crisis que se ha enfrentado no ha sido sólo económica. Ha sido, fundamentalmente social. La

presente generación de mexicanos, desea una economía de crecimiento sostenido. Pero desea también un mejoramiento definitivo de las condiciones de vida de la mayoría. Y, para ser explícito, un mejoramiento concreto de la distribución del ingreso.

Desea una nueva estructura social.

Y desea una nueva estructura de la producción nacional. La presente generación quiere y puede orientar el esfuerzo de sus campesinos, de sus trabajadores, de sus hombres de empresa —pequeños, medianos y grandes—, a la producción de bienes social y nacionalmente necesarios. A la producción de bienes que realmente necesitan los 65 millones de mexicanos de hoy, y los 120 millones de mexicanos del año 2000. Quiere también equilibrar su economía con el exterior y fortalecer así su independencia nacional.

Todo lo anterior supone una acción ordenada, programada y sistemática. Se ha realizado un esfuerzo extraordinario en la actual administración, para traducir en realidad administrativa el espíritu y el contenido de la Ley Orgánica aprobada por ustedes en diciembre pasado. Hoy están mejor y más precisamente establecidas las responsabilidades y la coordinación de cada uno de los órganos del Ejecutivo Federal.

En este panorama, el comercio habrá de jugar un papel particularmente importante y, lo confieso con toda honestidad, en extremo difícil. Si no logramos transformarlo en un sistema de estímulo a la producción y de auténtica protección al consumidor, podría ser un estorbo dramático a los programas de mejoramiento social que la nación demanda.

#### XIV.—ASEGURAR EL ACCESO DE LOS MARGINADOS A LOS BIENES NECESARIOS

En la medida en que vayamos avanzando de la gran contracción y la crisis hacia el mejoramiento, primero lento, luego seguramente más acelerado de la economía, podremos

ver un futuro promisorio. Ese futuro depende de nosotros. No bastan los recursos naturales para desarrollar un país. Se requieren, además, la inteligencia, la constancia y la responsabilidad del trabajo de sus habitantes. Esto no podemos olvidarlo.

Difícilmente podría gobernar el Estado toda la actividad económica, como le corresponde hacerlo en su carácter de Estado moderno y revolucionario, si no atendiera a la modernización de los sistemas comerciales del país.

Situado entre el productor y el consumidor, el comercio puede ser una carga innecesaria y pesada de la actividad económica y consecuentemente de la sociedad. Pero puede ser también, si es eficiente, un orientador y estimulador excepcional de la producción, y a la vez, un protector del consumidor. Un instrumento, además, que asegure en una sociedad tan desigual, el acceso de los marginados a los bienes socialmente necesarios.

La instrucción del Presidente de la República es ésa. Construir el aparato administrativo y poner en marcha las acciones y los programas que nos permitan inducir la transformación del comercio nacional hacia esas metas. Es tarea indispensable para un Gobierno resuelto a alcanzar los objetivos sociales y económicos de que hemos hablado.

Con el apoyo de la legislación y los recursos necesarios, los funcionarios que trabajamos en el Sector Comercio comprometemos nuestro mejor esfuerzo para que este propósito vaya logrando en el tiempo resultados concretos. No quedará en buenas intenciones.

Cuando llegamos a rincones apartados del país y los vemos con una tiendecilla o sin tienda alguna, cuando encontramos los precios más altos donde más pobre está la gente, cuando vemos la inmensa complejidad de las cadenas de intermediarios que encarecen los precios de los artículos perecederos en todas las ciudades del país, cuando vemos la pequeñez de las unidades comerciales de las cuales vive una familia, y a las que, si exigiéramos vender a menor precio su mercancía, no

haríamos sino quitarles parte de su sustento elemental, nos damos cabal cuenta de la magnitud del problema que confrontamos.

Sin embargo, el comercio es sólo uno de los múltiples frentes en los cuales se libra la batalla del desarrollo del país. Frente de trabajo que carecería de sentido si no estuviera íntimamente coordinado con los demás. Los instrumentos de política económica que la Ley encarga administrar a la Secretaría de Comercio, sólo pueden tener eficacia y sentido en la medida en que estén íntimamente coordinados con la red completa de instrumentos de política económica que maneja el Gobierno.

Bien entendemos que nos toca lidiar con una contradicción permanente:

El conflicto entre quien produce y quien consume

El conflicto entre quien vive en la ciudad y quien vive en el campo.

El conflicto entre quien vende y quien compra

El conflicto entre el gran productor y el pequeño productor

El conflicto entre el gran comerciante y el pequeño comerciante

El conflicto entre el mayorista y el que vende al menudeo.

Procuramos siempre encontrar soluciones a estos conflictos en el equilibrio que incline la solución en favor de los grupos más necesitados, pero pensando no sólo en lo inmediato sino en el largo plazo.

El conflicto convertido en lucha, destruye, reduce.

El conflicto hecho síntesis, enriquece, fortalece, hace crecer.

A partir del conflicto podemos encontrar la síntesis del

De esta generación de mexicanos depende que los conflictos aún implícitos en nuestra gran desigualdad social, se conviertan en fuerzas creadoras de un nuevo México, en fuerzas políticas de desarrollo, en la síntesis de ese modelo de país que ha propuesto a los mexicanos José López Portillo.



Fernando Solana, Secretario de Comercio, en su comparecencia ante la H. Cámara de Diputados de. Congreso de la Unión, el día 9 de noviembre de 1977.