Criterios generales de política económica para 1990

Presidencia de la República

Ciudadanos secretarios de la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión:

A partir de un balance de lo propuesto y lo alcanzado en 1989, se propone lo que es viable y deseable adoptar como objetivos específicos para el próximo año, así como las principales líneas de acción para alcanzarlos. Se ofrecen así elementos de referencia y apoyo para el análisis, la discusión y, en su caso, la aprobación de las iniciativas de leyes de Ingresos de la Federación y del DDF, que por separado se envían a la consideración del Honorable Congreso de la Unión, y de los correspondientes proyectos de presupuestos de Egresos a la Honorable Cámara de Diputados.

Antecedentes

Desde su inicio, el presente gobierno ha encaminado sus acciones a responder a los retos y promover la realización de los propósitos del país. Se decidió avanzar en la estabilización de precios y comenzar a superar una etapa de estancamiento económico, con su secuela de rezagos en el bienestar de los mexicanos. El programa reconoció que la solución de los problemas que afectan a la economía nacional requiere de la labor constante y compartida de sociedad y Gobierno, venciendo obstáculos con empeño y perseverancia.

En los Criterios Generales de Política Económica para 1989 se plantearon los siguientes objetivos: avanzar en la consolidación de la estabilidad de precios; crear las bases para la recuperación gradual y firme de la actividad económica; reducir la transferencia de recursos al exterior; proteger el poder adquisitivo y el nivel del empleo, y fortalecer, mediante la concertación, el compromiso de los sectores de apoyar la estabilidad interna y la negociación de la deuda externa. En cada uno de estos objetivos hubo avances significativos en el contexto de la realidad y de la magnitud de los retos enfrentados. Paulatinamente, pero de manera firme, adelantamos hacia la realización de los propósitos trazados.

De enero a agosto la producción industrial creció 6%, respecto del mismo período del año anterior. El PIB durante el primer semestre fue 2.4% mayor que el de un año antes. La inflación anual se ha situado en los niveles más bajos de la última década. Estos resultados y otros que se mencionan más adelante, junto con las medidas de política económica efectuadas y los logros alcanzados —como en el caso de la negociación de la deuda externa—, han inducido perspectivas de la evolución económica mejores que las existentes hace un año.

El pasado 31 de mayo se dio a conocer el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, como instrumento al servicio de la sociedad para orientar sus esfuerzos y los del Gobierno en ese período. La estrategia general para alcanzar los objetivos del Plan es la modernización de la vida nacional en todos su ámbitos. Ésta es necesaria para enfrentar los retos y las oportunidades de un mundo cambiante, y hacer realidad el mejoramiento de la calidad de vida de los mexicanos en todos los órdenes.

La recuperación económica que propone el Plan Nacional de Desarrollo se sustenta en las siguientes tres líneas generales de estrategia:

- la estabilización continua de la economía;
- la ampliación de los recursos disponibles para la inversión, y
- la modernización económica.

Estas líneas han normado la política económica a lo largo del año, dentro del marco de concertación del Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico. El Gobierno federal y los secto-

En cumplimiento de lo dispuesto por la Ley de Planeación, el Presidente de la República envió el 15 de noviembre pasado el documento "Criterios Generales de Política Económica para la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación Correspondientes a 1990". Se reproduce el texto íntegro, al que la Redacción hizo pequeños cambios editoriales y agregó el título. Los cuadros del Anexo Estadístico que se presentó con el documento se intercalan en el mismo.

res obrero, campesino y empresarial suscribieron la segunda etapa de dicho Pacto que está en vigor a partir de agosto pasado, con lo que se ha reafirmado el compromiso de trabajar unidos por el interés nacional.

Los resultados de este esfuerzo se muestran en la disminución de la inflación, en la reactivación de la actividad económica, en la mejoría de las finanzas públicas, en el arreglo con los diversos acreedores externos del país y en los efectos de los procesos de desregulación económica que se han llevado a cabo.

Balance de 1989

Para fines de 1989 se estima una inflación cercana a 20% y un crecimiento real del PIB superior a 2.5%, es decir, por arriba de la meta prevista de 1.5%. Este resultado se explica, en buena parte, por una recuperación del mercado interno resultante del incremento de la inversión privada, estimulado básicamente por expectativas favorables de la evolución y la estabilidad económicas del país. Se estima que la inversión real privada, al avanzar 8.3% durante el presente año, se situará en el nivel más alto, como proporción del producto, de los últimos ocho años.

También el consumo privado ha contribuido al crecimiento de la economía, con un aumento real estimado para el año de 2.9%, como consecuencia, en parte, de un incremento de la masa salarial real, resultante de un mayor dinamismo en la creación de empleos y de una moderada recuperación de los salarios reales en algunos sectores de la economía. Al mes de junio, las remuneraciones medias en la industria manufacturera se elevaron a una tasa real anual de 7.8%, mientras el incremento correspondiente de la masa salarial fue de 14.7% real. Por su parte, el salario mínimo mantuvo su nivel en términos de la canasta básica, pero se deterioró en términos del Índice Nacional de Precios al Consumidor. El número de asegurados permanentes en el Seguro Social en septiembre fue 8.2% mayor que el del mismo mes del año anterior, al haberse incorporado 618 000 nuevos asegurados.

El crecimiento de la actividad económica se ha presentado en un ámbito de disciplina fiscal y monetaria, que ha contribuido a crear las condiciones de certidumbre y confianza para la recuperación de la inversión productiva, la creación de empleos permanentes y un moderado incremento del consumo acompañado de un fortalecimiento del ahorro. Así, cabe resaltar que el superávit primario de las finanzas públicas estimado para el cierre del año es de 7.8% del producto, 1.1 puntos porcentuales mayor que el originalmente programado. El déficit financiero, por su parte, cerrará en alrededor de 6.3% del producto, el más bajo de los últimos 11 años.

Se estima que la cuenta corriente de la balanza de pagos para este año registrará un déficit de 5 580 millones de dólares, un poco mayor que el previsto originalmente, debido, principalmente, a que la negociación de la deuda externa reducirá el componente de su servicio hasta el año entrante, así como a un monto de importaciones mayor que el esperado. Destaca el crecimiento de las de productos agrícolas en los primeros ocho meses del año, de 37.8% respecto del mismo período de 1988. Asimismo, las importaciones de derivados del petróleo se duplicaron en el mismo lapso, como consecuencia de un elevado consumo interno de gasolina. Cabe, sin embargo, resaltar que el ritmo de crecimiento de las importaciones, que se situó en niveles altos al principio del año, se ha venido desacelerando rápidamente a lo largo del mismo. Así, la tasa anual de aumento de las compras al exterior pasó, de 50% en enero, a sólo 9% en agosto.

CUADRO 1

Situación financiera del sector público
(Porcentajes del PIB)

Año	Déficit financiero	Déficit económico primario	Déficit operacional
1965	0.8	0.8	0.7
1966	1.1	0.2	0.6
1967	2.1	0.8	1.7
1968	1.9	0.7	1.4
1969	2.0	0.7	1.3
1970	3.4	1.3	2.6
1971	2.3	0.4	1.3
1972	4.5	2.2	3.3
1973	6.3	3.5	2.5
1974	6.7	3.7	3.1
1975	9.3	6.0	6.8
1976	9.1	4.6	4.1
1977	6.3	2.2	2.6
1978	6.2	2.2	3.4
1979	7.1	2.7	3.8
1980	7.5	3.0	3.6
1981	14.1	8.0	10.0
1982	16.9	7.3	5.5
1983	8.6	− 4.2	− 0.4
1984	8.5	− 4.8	0.3
1985	9.6	− 3.4	0.8
1986	16.0	− 1.6	2.4
1987	16.1	− 4.7	− 1.8
1988	11.7	− 8.0	3.5
1989			
Meta	6.4	− 6.7	1.6
Cierre estimado	6.3	− 7.8	1.8
1990			
Meta[1]	1.6	− 10.2	− 2.5
Meta sin efecto de la reducción negociada de deuda	5.3	− 6.5	1.2

1. Incluye estimación de 3.7% del PIB por concepto de reducción negociada de la deuda pública externa.

Las exportaciones no petroleras se incrementarán en alrededor de 9% en 1989, respecto del elevado nivel de 1988, en el que fueron el doble de las de 1985, ello no obstante que las de origen agropecuario fueron 0.9% menores, en enero-agosto, que las registradas un año antes. En el período señalado, el superávit de la balanza agropecuaria fue prácticamente nulo, contra el de 300 millones en el mismo lapso del año anterior, en que se había registrado un importante deterioro.

Al haberse reducido significativamente a lo largo del año el ritmo de crecimiento de las importaciones, en el marco de un continuado fortalecimiento del esfuerzo exportador, estamos alcanzando una etapa de mayor estabilidad en la cuenta comercial de la balanza de pagos, en un nivel más compatible con la nueva realidad del país, en que la negociación de la deuda asegura una disminución de la transferencia de recursos reales al exterior. Los

recursos antes dedicados a mantener un considerable superávit de la balanza de pagos para pagar un elevado servicio de la deuda externa serán ya utilizados, en buena medida, en el fortalecimiento de la economía interna.

El déficit de la cuenta corriente y el aumento de las reservas internacionales del país se han financiado, en su mayor parte, con inversión extranjera y entradas de capital, pues el endeudamiento externo del sector público ha sido prácticamente nulo, y negativo el del sector privado.

Será necesario cuidar que, en el futuro, la recuperación del crecimiento económico marche a un ritmo gradual que nos permita corregir desequilibrios estructurales y modular la evolución de la oferta y la demanda. Con ello, lograremos un fortalecimiento permanente de la actividad productiva con estabilidad de precios, en el marco de una balanza de pagos compatible con el nuevo arreglo en materia de deuda externa y la evolución del ahorro interno. En especial, el fortalecimiento adicional y firme de las exportaciones no petroleras, que constituye uno de los propósitos básicos de la estrategia económica, es condición para la recuperación sostenida de la actividad productiva.

En el sector financiero, el acervo de activos en poder del público se incrementará en aproximadamente 25% real en diciembre de 1989 con respecto al año anterior, como producto de los avances en la consolidación de la estabilidad de precios, de las entradas de capital y de las considerables tasas reales de interés en el año. Éstas, que se mantuvieron especialmente elevadas hasta antes del anuncio del arreglo de la deuda externa, disminuyeron significativamente al alcanzarse el acuerdo con la banca comercial acreedora del país, para volver a ascender ligeramente. Este último fenómeno se explica, en buena medida, por la elevada demanda de crédito del sector privado, impulsada por el alto ritmo de su inversión.

En resumen, las perspectivas son que la dinámica económica hacia el cierre del año se sitúe, por lo general, dentro de lo programado. El balance entre lo propuesto y lo alcanzado es positivo, pero persisten problemas cuya solución continuará reclamando el esfuerzo de todos, pero en condiciones que serán cada vez más favorables para crecer con estabilidad.

Evolución y perspectivas de la economía internacional

La actividad económica de los países desarrollados ha mantenido un crecimiento sostenido durante varios años. No obstante, persisten desequilibrios financieros en los países industrializados que pudieran conducir a una pérdida de dinamismo de la economía mundial. Esto podría significar una menor demanda de exportaciones mexicanas. Sin embargo, los acuerdos comerciales alcanzados con Estados Unidos facilitarán una mayor penetración de nuestra producción en la economía de ese país.

Los factores que inciden en el comportamiento del mercado petrolero son numerosos y de difícil predicción. Su evolución ha sido relativamente estable durante 1989 en comparación con el año anterior. Aunque los actuales precios del petróleo pudieran quizá mantenerse el próximo año, no existe certeza de que continúen las condiciones de demanda y oferta que propiciaron su recuperación moderada. Por ello, en la programación para 1990 se supuso un precio de 13 dólares por barril de exportación, que se compara con uno cercano a 16 en los meses recientes.

Las tasas de interés internacionales muestran una ligera tendencia a la baja. Asimismo, la negociación con los acreedores externos asegura que el pago del servicio de la deuda disminuya en 1990. La reducción sería aún mayor en la medida en que prevalecieran menores tasas de interés externas. Para el año entrante se proyectó una tasa a tres meses en el mercado interbancario de Londres de alrededor de 9%, ligeramente superior a la vigente en la actualidad.

Los objetivos para 1990

La política económica del año próximo perseguirá los siguientes cuatro objetivos generales:

1) Consolidar y fortalecer los avances en la estabilización de precios.

2) Reafirmar la recuperación gradual del crecimiento económico sostenido.

3) Ampliar los recursos dirigidos a la inversión.

4) Elevar el bienestar social.

Estos objetivos son simultáneos y tienen como finalidad última mejorar las condiciones de vida de la población, en especial la de más bajos ingresos.

En materia de inflación, la meta sigue, y seguirá siendo, reducirla al nivel de la de nuestras principales contrapartes comerciales en el exterior. Esta meta será alcanzada gradualmente, en reconocimiento de que persiste cierta inercia inflacionaria en la fijación de algunos precios, si bien muy disminuida. Asimismo, el cambio que experimenta la economía en su proceso de modernización propicia la modificación de algunas estructuras de precios y costos. La disminución del déficit fiscal, una política monetaria congruente y el esfuerzo concertado de los sectores productivos harán que en 1990 sigamos reduciendo la inflación de manera paulatina pero firme.

En cuanto a la actividad económica, nos proponemos alcanzar, por segundo año consecutivo, una tasa de crecimiento superior a la dinámica poblacional. Un incremento moderado en la tasa de expansión del PIB será un paso adicional hacia la meta de un crecimiento anual sostenido de 6%, propuesta para finales del presente gobierno. Año tras año procuraremos incrementar el ritmo de aumento de la producción, pero sin avances excesivos que reaviven la inflación. El crecimiento procederá firmemente con la creación de las condiciones para que sea duradero.

En el marco de una expansión moderada de la actividad productiva, la conducción de la política económica propiciará la satisfacción de necesidades sociales, en especial de la población de bajos recursos. Con un esquema estricto de prioridades, las acciones que emprenda el Gobierno de la República habrán de reflejarse en aumentos del bienestar social ahí donde las necesidades son más apremiantes. Es el mejoramiento productivo de la calidad de vida el propósito último de la política económica

CUADRO 2

Gasto programable devengado

Concepto	Porcentajes del PIB			Crecimiento real[1]		
	1988	*1989*[a]	*1990*[b]	*88/87*	*89/88*	*90/89*
Total	*18.0*	*18.1*	*18.3*	*– 7.2*	*3.2*	*4.7*
Gobierno federal	6.7	7.2	7.4	– 9.3	10.0	5.5
Corriente	3.4	3.5	3.7	– 0.8	6.4	9.9
Servicios personales	2.6	2.8	3.0	– 3.4	7.9	12.7
Otros	0.7	0.7	0.7	9.7	1.3	– 0.6
Inversión física	1.1	1.3	1.5	– 33.1	21.4	14.0
Inversión financiera	0.1	0.1	0.0	0.1	– 7.0	– 100.0
Transferencias no controladas[2]	2.2	2.3	2.2	– 4.6	10.2	– 2.4
Organismos y empresas	11.2	10.9	10.9	– 5.9	– 0.8	4.2
Corriente	8.4	8.3	8.4	– 5.3	1.9	4.1
Servicios personales	2.5	2.4	2.5	– 0.4	– 1.9	7.6
Otros	5.9	5.9	5.9	– 7.2	3.5	2.7
Inversión física y financiera	2.5	2.1	2.3	– 7.4	– 12.7	14.6
Operaciones ajenas	0.4	0.4	0.2	– 8.0	18.0	– 43.6

a. Estimación sujeta a revisión.
b. Proyección.
1. En este cuadro se utilizó el deflactor del PIB para obtener las variaciones en términos reales de todos los conceptos.
2. Excluye transferencias para inversión física.

del presente régimen, y en el cual adquieren su importancia y significado, como condiciones del bienestar social, los objetivos de crecimiento y estabilidad de la economía.

Líneas de acción

El avance en la consolidación de la estabilidad de precios se apoyará en finanzas públicas sanas. Una sólida política de ingresos y un menor servicio de la deuda pública, de la externa como resultado de la negociación, y de la interna, por las menores tasas de interés en la economía nacional, permiten iniciar la recuperación del gasto público programable.

La renegociación de la deuda externa permitirá en 1990 resultados particularmente favorables de las finanzas públicas. Por una parte, es previsible un ahorro en el pago de intereses sobre dicha deuda equivalente a 1.2% del PIB. Por otra, se calcula que la reducción negociada en el saldo de la propia deuda alcanzará un monto equivalente a 3.7% del producto, lo que en 1990 habrá de mejorar en el mismo valor los distintos conceptos que miden el estado de las finanzas públicas. El correspondiente alivio en el pago de intereses por la reducción del saldo de la deuda externa será permanente.

A los efectos anteriores, se sumará la disminución en los pagos por intereses sobre la deuda interna como resultado de la baja de las tasas de interés nacionales. Se prevé que dicha disminución en pagos de intereses alcance el equivalente a 1.9% del producto interno bruto.

El efecto de la reducción en el servicio de la deuda pública, la baja en el saldo del componente externo de ésta y las políticas de gasto e ingresos públicos propuestas para el próximo año, se traducirán en un déficit financiero del sector público de sólo 1.6% del PIB, su nivel más bajo en 24 años. Por su parte, el superávit primario se situaría en 10.2% del producto, su máximo valor en la historia.

La política tributaria para 1990 tiene los siguientes objetivos: fortalecer los ingresos públicos, propiciar el crecimiento económico, simplificar las disposiciones fiscales y el cumplimiento de obligaciones, reducir las tasas impositivas, ampliar la base de los distintos impuestos y mejorar el control y la fiscalización del cumplimiento de obligaciones.

Se propone una revisión del ISR y de su carga sobre los distintos grupos. También se proponen modificaciones administrativas tendientes a simplificar y asegurar el cumplimiento oportuno y adecuado. Entre las medidas sugeridas destacan: la unificación de la fecha del pago provisional del ISR y del IVA; la simplificación del cálculo del ISR de sociedades, y el establecimiento de un esquema más sencillo del ISR y del impuesto al activo neto, para personas físicas con actividades empresariales. Esto facilitará la transición al régimen general de la ley de los contribuyentes actualmente sujetos a bases especiales de tributación, para promover un mejor cumplimiento de sus obligaciones fiscales, sin ocasionarles una mayor carga administrativa o fiscal.

CUADRO 3

Ingresos presupuestarios

Concepto	Porcentajes del PIB			Crecimiento real[1]		
	1988	*1989*[a]	*1990*[b]	*88/87*	*89/88*	*90/89*
Total	*28.7*	*28.1*	*30.7*	*1.4*	*0.2*	*13.4*
Petroleros	9.8	9.0	8.1	– 16.9	– 6.0	– 6.8
Gobierno federal	5.6	5.7	5.1	– 23.6	3.5	– 6.8
Pemex	4.2	3.3	3.0	– 5.8	– 18.7	– 6.9
No petroleros	18.9	19.1	22.6	14.3	3.4	22.6
Gobierno federal	11.7	12.5	16.1	23.2	10.0	33.1
Tributarios	9.7	10.2	10.5	13.6	8.1	6.1
ISR[2]	5.1	5.6	5.8	26.6	12.9	8.0
IVA	2.9	2.8	2.8	6.1	– 0.1	3.5
IEPS[3]	1.0	0.9	0.9	18.3	– 8.0	3.7
Importación	0.5	0.7	0.7	– 40.1	54.1	5.8
Otros	0.3	0.3	0.3	35.6	– 8.6	2.5
No tributarios[4]	2.0	2.3	5.6	110.1	19.4	153.1
Organismos y empresas	7.3	6.6	6.5	2.5	– 7.3	2.7

a. Estimación sujeta a revisión.
b. Proyección.
1. En este cuadro se utilizó el deflactor del PIB para obtener las variaciones en términos reales de todos los conceptos.
2. En 1989 y 1990 incluye el impuesto al activo de las empresas.
3. En 1990 incluye impuesto telefónico.
4. Incluye reducción negociada de deuda pública externa.

En congruencia con la modernización del sistema tributario, se propone reducir la tasa del ISR a sociedades mercantiles a 36%. Para las personas físicas, se propone una restructuración integral de la tarifa, que reducirá las tasas marginales de los diversos estratos de ingreso, con una tasa máxima de 35%, manteniéndose la progresividad del impuesto. En materia de coordinación fiscal se proponen reformas a la ley, con el fin de que las participaciones sean más redistributivas y premien la eficiencia administrati-

va, fortaleciendo así la descentralización y la autonomía de los estados de la Federación.

La política de gasto público para 1990 responde a los siguientes objetivos: contribuir al equilibrio fiscal en apoyo de la estabilidad de precios, como condición para que el desarrollo se refleje de manera permanente en mejores condiciones de vida; modificar la estructura de las erogaciones para atender más decididamente las responsabilidades fundamentales del Estado, como son las de promover el bienestar social y asegurar la infraestructura pública necesaria para la recuperación del crecimiento, y apoyar a la población de más bajos ingresos en su esfuerzo por superar sus condiciones de pobreza extrema.

Se propone atender simultáneamente los objetivos señalados mediante un gasto público programable superior en 4.7% en términos reales al de 1989. Las condiciones del país permiten plantear el inicio de la recuperación del gasto programable, a un ritmo razonable y compatible con una reducción del déficit financiero a su nivel más bajo en 24 años, gracias al avance alcanzado en la estabilización y modernización económicas, el fortalecimiento del ahorro y la negociación de la deuda pública externa. Dicho incremento, acompañado de selectividad y eficiencia en el ejercicio de las erogaciones, hará posible enfrentar grandes necesidades en forma eficaz.

En razón de las nuevas circunstancias, se propone un gasto en inversión presupuestaria mayor en 14.4% real que el de este año. Con ello se fortalecerá la infraestructura económica que demanda la recuperación gradual y ordenada del crecimiento, y la infraestructura social para ampliar la cobertura y mejorar la prestación de los servicios sociales, y el apoyo al esfuerzo productivo de la población de bajos ingresos. Así, el gasto de inversión propuesto crece 39.5% real en educación, 31.1% en salud, 55.2% en desarrollo rural y 25.1% en desarrollo urbano y ecología.

La existencia de injusticias lacerantes que aún hay en nuestro país requiere mantener y fortalecer los subsidios a quienes menos tienen; sin embargo, su ineficiente canalización ha provocado que muchos de estos subsidios quedaran en manos de intermediarios o en grupos a los que no fueron destinados. Por eso, el cambio estructural en la Conasupo permitirá verificar que los subsidios lleguen, efectivamente, a quienes los necesitan.

El Programa Nacional de Solidaridad orienta sus acciones a campos en que la actividad del Estado es más eficaz para incidir en el bienestar de quienes sufren las carencias más agudas. Con recursos presupuestarios, que se suman a las aportaciones de otros niveles de gobierno y de los propios beneficiarios, se emprenden proyectos que satisfacen demandas apremiantes. La participación de los grupos beneficiados asegura que se atiendan necesidades reales, evitando desviaciones, y contribuye a que las metas sean alcanzadas. Se propone duplicar el gasto en acciones del Programa Nacional de Solidaridad, para multiplicar sus ya comprobados beneficios.

El gasto del sector público, al orientarse significativamente a la inversión en infraestructura económica, ayudará a subsanar gradualmente las deficiencias actuales del país en este campo. Como lo enfatiza el Plan Nacional de Desarrollo, la inversión pública será un motor del crecimiento, importante más por su orientación que por su monto.

El gasto del sector público por concepto de intereses por el servicio de la deuda externa disminuye de 3.8 a 2.6 por ciento del PIB entre 1989 y 1990. Por su parte, la reducción de las tasas de interés internas, consecuencia de la consolidación del abatimiento de la inflación, se refleja en una disminución del servicio de la deuda interna, que pasa de 9.7 a 7.8 por ciento del producto. En total, se estima que la reducción del servicio de la deuda será de 3.1% del producto.

Tomando en cuenta el proyecto de gasto programable, de servicio de la deuda y de otros rubros, el gasto neto total del sector público presupuestario sería 4.8% real menor respecto del cierre esperado de este año.

Además del control de las finanzas públicas, para seguir avanzando en la consolidación de la estabilidad de precios se continuará recurriendo a la concertación entre sectores, con el fin de garantizar el avance en la estabilización económica. Por su potencial para contribuir a la realización de los propósitos que se persiguen con ella, en 1990 se fortalecerán los mecanismos de la concertación para que la participación de los grupos sociales sea cada vez más amplia y se manifieste en más campos de la política económica. En especial, el mantenimiento del Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico —con las modalidades que hagan aconsejables las circunstancias— es no sólo medio para facilitar la realización de las metas trazadas, sino también compromiso con quienes han puesto su voluntad y esfuerzo en el abatimiento de la inflación en beneficio de todos.

CUADRO 4

Evolución de las finanzas públicas, 1985-1990
(Porcentajes del PIB)

Concepto	1985	1986	1987	1988	1989[a]	1990[b]
Déficit financiero[1]	9.6	16.0	16.1	11.7	6.3	1.6
Intermediación financiera	1.5	1.1	1.0	1.6	0.5	1.2
Déficit operacional[1]	0.8	2.4	−1.8	3.5	1.8	−2.5
Superávit económico primario[1]	3.4	1.6	4.7	8.0	7.8	10.2
Ingresos presupuestarios[1]	28.7	27.9	28.6	28.7	28.1	30.7
Ingresos no petroleros del Gobierno federal[1]	8.9	9.8	9.6	11.7	12.5	16.1
Ingresos brutos de Pemex	13.3	10.9	11.9	9.8	9.0	8.1
Ventas externas	8.1	4.9	6.0	3.6	3.3	2.5
Ventas internas	5.1	6.0	5.9	6.2	5.7	5.6
Ingresos de otros organismos y empresas	6.5	7.2	7.2	7.3	6.6	6.5
Participaciones y estímulos	2.9	2.6	2.7	3.1	2.9	3.0
Adefas pagadas	0.7	0.6	0.3	0.2	0.4	0.4
Gasto programable devengado	21.0	20.8	19.6	18.0	18.1	18.3
Corriente	12.4	12.9	12.4	11.7	11.8	12.1
Inversión	5.4	4.8	4.5	3.7	3.5	3.8
Transferencias no controladas[2]	2.6	2.6	2.3	2.2	2.3	2.2
Operaciones ajenas	0.5	0.6	0.4	0.4	0.4	0.2

a. Estimación, sujeta a revisión.
b. Proyección.
1. Incluye el efecto de la reducción negociada de la deuda pública externa.
2. Excluye transferencias para inversión física.

El esfuerzo de estabilización, fundado en la solidez de las finanzas públicas y en la concertación, estará apoyado por una política monetaria adecuada. Al efecto, se procurará, de manera particular, que la expansión del crédito del banco central guarde congruencia con el marco macroeconómico propuesto. Todo ello permitirá que el tipo de cambio siga teniendo una evolución ordenada que coadyuve, a su vez, al proceso de estabilización.

Con el objeto de reafirmar el crecimiento económico sobre bases sólidas, se buscará mantener un ambiente propicio para la concurrencia de la inversión, mediante políticas claras, que generen certeza y confianza en la evolución futura de la economía mexicana. La estrategia del desarrollo emprendida se basa en el esfuerzo de toda la sociedad para alcanzar las metas propuestas. Por ello, es preciso eliminar trabas a la contribución de todos en el fortalecimiento de la economía nacional. En este sentido, se continuará precisando en qué sectores y mercados es necesario adecuar la regulación económica para fomentar procesos productivos y comerciales más eficientes en beneficio de la sociedad en su conjunto. Asimismo, proseguirá el proceso de desincorporación de entidades públicas no estratégicas ni prioritarias, para que, mediante la liberación de los recursos humanos y financieros que dicho proceso entraña, el Estado atienda con mayor eficacia áreas de la mayor prioridad social.

Se espera que durante 1990 las exportaciones no petroleras sigan cumpliendo su papel primordial de apoyo al crecimiento. Su fortalecimiento es uno de los pilares fundamentales de la estrategia de desarrollo. En el marco de la Comisión Mixta para la Promoción de la Exportación, los exportadores desempeñarán una función activa en las medidas por realizar. Su participación en las negociaciones comerciales, bilaterales y multilaterales, asegurará que la posición de México conduzca a un acceso creciente a los mercados del exterior. En el marco del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, continuaremos promoviendo con firmeza este propósito. Asimismo, aprovecharemos las condiciones logradas en los acuerdos comerciales alcanzados con Estados Unidos, mercado con el que existe un gran potencial de complementación en beneficio mutuo. Por su parte, la política cambiaria y la permanencia de la apertura comercial son elementos que permitirán el fortalecimiento de la competitividad de las exportaciones y, en conjunción con el resto de la política económica, contribuirán a la consolidación de la estabilidad de precios.

La transferencia de recursos al exterior será menor como resultado de la negociación de la deuda pública externa, en cuanto permite la disminución de principal e intereses; del financiamiento externo acordado, especialmente con los organismos oficiales internacionales, y de la concurrencia de la inversión extranjera directa.

Para atraer la inversión extranjera directa hacia las áreas donde la ley lo permite, así como para mantener la repatriación de capitales, se contará con el ambiente propicio y la política económica congruente con aquellas a que se hizo referencia. Asimismo, contamos con el Reglamento de la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera, que estimulará a la inversión que beneficie al país.

Este año se llevaron a cabo negociaciones con los acreedores del país. Como resultado, se dispondrá en 1990 de condiciones favorables para la recuperación gradual del crecimiento, al haberse eliminado el servicio excesivo de la deuda, que impedía recuperar el desarrollo sostenido y amplio. La solidez de nuestro programa económico, la razón que nos asistió siempre y la firmeza en la negociación permitieron obtener acuerdos favorables con el FMI, el Banco Mundial y el Club de París.

CUADRO 5

Evolución de la oferta y demanda agregada, 1985-1990[a]
(Crecimientos reales)

Concepto	*1985*	*1986*	*1987*	*1988*	*1989[b]*	*1990[c]*
Oferta global	3.1	− 4.4	1.7	3.3	3.6	4.0
PIB	2.6	− 3.8	1.5	1.1	2.5	3.5
Importaciones	11.0	−12.4	4.5	34.8	15.2	8.5
Demanda total	3.1	− 4.4	1.7	3.3	3.6	4.0
Consumo	3.1	− 1.5	−0.2	1.6	2.8	2.7
Público	0.9	2.1	−0.8	−0.7	2.3	2.7
Privado	3.6	− 2.1	−0.1	2.1	2.9	2.7
Inversión	7.9	−11.8	−0.6	6.0	8.0	10.6
Pública	0.9	−14.2	−9.8	−2.7	7.2	10.5
Privada	12.2	−10.4	4.3	10.1	8.3	10.7
Exportaciones	−4.5	3.2	9.8	2.0	1.8	3.0

a. Cifras correspondientes al Sistema de Cuentas Nacionales de México.
b. Estimación sujeta a revisión.
c. Proyección.
Nota: A diferencia de los demás cuadros, en que los crecimientos reales de los valores nominales se calculan con referencia al deflactor del PIB, en las Cuentas Nacionales cada componente de la demanda y la oferta tiene un índice de precios específico, que por lo general difiere del deflactor del PIB.

Con la banca privada internacional se acordaron, a propuesta de México, tres opciones para reducir la transferencia de recursos al exterior. Una vez recibida la respuesta de 223 bancos, cerca de 60% del saldo con el total de ellos, se estima que, de permanecer la misma tendencia, 50% de la deuda negociada con la banca privada internacional se sujetará al esquema de una reducción de 35% del principal, 40% a una reducción de la tasa de interés a un nivel fijo de 6.25% y el resto a la provisión de recursos adicionales de 25% del saldo, durante cuatro años.

La estabilidad de precios con crecimiento económico, junto con las reformas estructurales de los últimos años, aumentan las oportunidades para que los sectores productivos contraten financiamiento externo para proyectos específicos y coadyuven, así, al financiamiento del desarrollo del país. La colocación de acciones en los mercados interno y externos de capital, las inversiones conjuntas y la emisión de bonos, son algunos de los instrumentos a disposición de los sectores para atraer capitales. Estos esquemas permitirán la contratación adicional de ahorro externo para propósitos productivos sobre un horizonte de largo plazo. De esta forma, su uso es compatible con la capacidad de pago del país y estimula su desarrollo económico.

Se promoverá la utilización, por parte de los importadores y exportadores mexicanos, de las líneas de crédito preferenciales en el extranjero. Éstas se encuentran subutilizadas, ya que actualmente la mayor parte de las transacciones del sector privado se realiza al contado. Su mayor utilización redunda no sólo en el abatimiento de los costos financieros para importadores y expor-

tadores nacionales, sino que coadyuva al equilibrio en la balanza de pagos del país.

La reducción de la transferencia de recursos reales al exterior permite iniciar la recuperación gradual del gasto interno en apoyo del crecimiento y de la satisfacción de demandas de bienestar de la población. Esto tiende normalmente a reflejarse en un aumento del déficit de la cuenta corriente de la balanza de pagos. Sin embargo, los elementos innovadores de la negociación de la deuda externa, que incluye la reducción de principal e intereses, permiten plantear una disminución del saldo negativo de la cuenta corriente simultánea a la reducción de la transferencia. Tal previsión es congruente con un aumento de las reservas internacionales del país.

La estrategia de desarrollo en los próximos años está cimentada en la capacidad de generación de nuestros propios recursos. La inversión extranjera directa y los recursos que se obtengan del exterior tendrán un papel significativo, pero complementario. De ahí la importancia de la política financiera para fomentar el ahorro interno, en congruencia con las metas de crecimiento establecidas, y canalizarlo a las actividades productivas.

La política financiera tiene dos vertientes. La primera es procurar la estabilidad de precios y cambiaria y el otorgamiento de rendimientos reales a los ahorradores. La consolidación de la estabilidad económica es fundamental para fomentar el ahorro interno y su permanencia en el país. La segunda vertiente es la modernización institucional del sistema financiero. En la medida en que se desarrollen y fortalezcan los intermediarios financieros, se favorecerá la mayor y mejor captación y asignación del ahorro nacional.

CUADRO 6

Evolución económica estimada, 1989-1990

Concepto	1988	1989	1990
Producción y precios			
PIB nominal (billones de pesos)	397.6	491.9	605.3
PIB real (variación porcentual)	1.1	2.5	3.5
Inflación[1]	51.7	20.9	15.3
Finanzas públicas (porcentajes del PIB)[2]			
Déficit financiero	11.7	6.3	1.6
Déficit operacional	3.5	1.8	– 2.5
Superávit primario	8.0	7.8	10.2
Intereses totales	16.6	13.5	10.4
Ingresos presupuestarios	28.7	28.1	30.7
Petroleros	9.8	9.0	8.1
No petroleros	18.9	19.1	22.6
Gasto programable devengado	18.0	18.1	18.3
Variables financieras			
CPP promedio	67.6	44.8	35.1
Tipo de cambio real[1,3]	23.2	0.7	2.8
Saldo de ahorro financiero real[1]	8.1	25.0	14.1
Financiamiento real al sector privado[1]	24.3	44.2	18.3
Balanza de pagos (millones de dólares)			
Cuenta corriente	– 2 901	– 5 582	– 4 292
Importación de mercancías	18 903	22 895	24 958
Exportaciones no petroleras	13 949	15 213	16 677
Volumen de petróleo (mbd)	1 315	1 282	1 230
Precio promedio del petróleo (dpb)	12.3	15.1	15.0

1. Variación porcentual de diciembre a diciembre.
2. Incluye el efecto de la reducción negociada de la deuda pública externa.
3. Índice calculado con relación al dólar estadounidense, con base 1978 = 100.

El aumento en la disponibilidad de recursos internos y externos y su menor utilización por parte del sector público —debido a la reducción del déficit financiero— permitirán una mayor canalización de crédito a los sectores privado y social. También se propiciará una reducción de las tasas de interés reales en la medida en que se moderen las presiones sobre los mercados financieros.

La política de financiamiento interno del sector público se basará exclusivamente en la colocación de valores gubernamentales. De esta forma, se evita el financiamiento inflacionario; además, se eliminan las distorsiones y los elevados costos administrativos para los intermediarios financieros que, en el pasado, eran propiciados por un complejo régimen de encaje legal.

La modernización del sistema financiero se profundizará en 1990. En las sociedades nacionales de crédito, la liberación de las tasas de interés y los plazos de los instrumentos de captación, así como la simplificación del régimen del encaje legal, han contribuido ya al fortalecimiento y mejor asignación del ahorro financiero. Se realizarán acciones para incrementar la eficiencia financiera y operativa de los bancos. Adicionalmente, se requiere crear las condiciones para que las compañías de seguros, afianzadoras, arrendadoras y otras organizaciones auxiliares de crédito recuperen la demanda por sus servicios, contribuyan a aumentar el volumen y plazo de captación del ahorro interno, fortalezcan el mercado de capitales y permitan la canalización del ahorro a inversiones de largo plazo. En este sentido, se promoverán adecuaciones del marco jurídico y reglamentario de los intermediarios, para eliminar restricciones que limitan su crecimiento y propiciar una mayor eficiencia en su operación. En forma paralela, se tomarán medidas para mejorar la supervisión del sistema en su conjunto y otorgar mayor seguridad y confianza al ahorrador.

Todo lo anterior contribuirá al fortalecimiento económico del país, con el fin de alcanzar mejores condiciones de vida para la población. Por ello tiene especial relevancia el mayor énfasis en las actividades del Estado para elevar el bienestar social y, en especial, el de quienes menos tienen. Por su parte, la expansión de la actividad económica promoverá el empleo y el aumento gradual del poder adquisitivo de los salarios, relacionado con una mayor productividad. Asimismo, la experiencia nos muestra que la estabilidad de precios, a cuya consolidación apunta la estrategia de 1990, es el medio más propicio para que las negociaciones salariales resulten en beneficios reales para los trabajadores.

Ciudadanos secretarios de la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión:

Hemos avanzado de acuerdo con lo programado, pero subsisten preocupaciones que atender y dificultades por superar. En lo externo, se observarán con atención los acontecimientos relacionados con la inestabilidad financiera internacional, la expansión de la economía mundial y la evolución del precio del petróleo. Estaremos atentos para enfrentar con eficacia estos fenómenos. Por su parte, la superación de problemas internos entraña todavía esfuerzos considerables. Los criterios de política económica que proponemos son un marco propicio para hacer frente a las preocupaciones, consolidar lo conseguido y proseguir el cambio hacia la modernización. □