Cuarto Informe de Gobierno

Miguel de la Madrid Hurtado

[. . .]

El período comprendido del 1 de septiembre de 1985 a la fecha se caracterizó por trágicos y agudos problemas que vinieron a complicar y agravar las ya de por sí severas dificultades a las que nos veníamos enfrentando.

Primero, un terremoto devastador enlutó nuestros hogares. La emergencia que provocó sacudió nuestras conciencias y movilizó la vitalidad y el sentido de solidaridad de nuestro pueblo. La sociedad no se abatió ni cayó en situaciones caóticas o anárquicas. Por el contrario, supo reaccionar con valentía y coraje, y se organizó con eficacia para actuar positivamente ante la tragedia.

Los complejos problemas y los daños materiales provocados por los sismos obligaron a iniciar de inmediato la gran tarea de la reconstrucción. Ésta se ha conducido mediante acciones coordinadas y ágiles, en las cuales han participado todos los grupos sociales, y los tres niveles del Gobierno: federación, estados y municipios. La participación ciudadana ha sido determinante en los avances logrados; sin ella, la tarea del Gobierno hubiera sido insuficiente.

La reconstrucción se está realizando con un espíritu de renovación; no se ha tratado simplemente de reponer lo destruido. Nos hemos propuesto reconstruir y renovar simultáneamente.

No habíamos concluido los primeros pasos para enfrentar los efectos del terremoto, cuando arrostramos un verdadero cataclismo económico. El precio del petróleo, nuestro principal producto de exportación y fuente mayoritaria de los ingresos públicos, se desplomó de manera brutal, como consecuencia de una guerra

En cumplimiento del mandato constitucional, el 1 de septiembre el Presidente de la República presentó ante el Congreso de la Unión su Cuarto Informe de Gobierno. Se reproducen fragmentos relativos a cuestiones económicas, sociales y de relaciones exteriores. La Redacción hizo pequeños cambios editoriales.

generalizada de precios y mercados a nivel mundial. La caída de los ingresos provenientes de la venta al exterior de petróleo nos ha representado una pérdida de la tercera parte de las divisas que se obtienen por exportación y equivale a cerca de 20% de los ingresos públicos totales y aproximadamente a 6% de la producción nacional.

Este reto de origen internacional ocurre después de tres años de enormes esfuerzos que el pueblo mexicano ha venido realizando para resolver sus problemas internos y externos.

A estos graves contratiempos, resultado de calamidades naturales y adversidades económicas, se han sumado circunstancias externas desfavorables. El mundo vive una política de tensión en las relaciones internacionales. A la angustia que provoca la posibilidad de una guerra nuclear en la cual no habría vencedores y desaparecería el género humano, se añaden circunstancias críticas en la economía mundial y pretensiones de imponer visiones del mundo y estilos de vida que intentan modelar instituciones y decidir destinos mediante la imposición de ideologías dogmáticas. México no puede ignorar su entorno porque hoy ya no puede haber nación aislada del resto del mundo; durante este año hemos padecido presiones, críticas, incomprensión y asechanzas externas que nos han mostrado que la soberanía y la independencia legadas por nuestros padres requieren que se libre la batalla por ellas todos los días. Hemos tenido que hacer acopio de fuerza y voluntad para que nuestro país no sufra menoscabo como nación independiente y soberana.

Al sumarse, los graves acontecimientos de este año han creado una nueva situación de considerable complejidad. Han hecho evidente, a la vez que han impulsado, el profundo proceso de cambio por el que está atravesando la sociedad mexicana ante los retos que tiene que superar. Han surgido necesidades y demandas diferentes y emergen grupos nuevos en la participación política y social, con una intensidad mucho mayor a la que nos habíamos acostumbrado. Nuestra sociedad se ha vuelto más compleja y dinámica. Somos hoy una nación diferente.

Es necesario que los grupos sociales tomen conciencia de la nueva realidad. Somos una población que sigue creciendo: desde 1980 a la fecha han nacido más mexicanos que los que nacieron entre la Independencia y la Revolución; en las décadas recientes nos hemos convertido en un país cuya población es mayoritariamente urbana, pero con vigorosas raíces rurales; han surgido nuevas clases medias, multiplicando su presencia numérica y participativa; los medios masivos de comunicación fortalecen su pluralidad y su capacidad crítica, así como su penetración en la conciencia de la población; los niveles generales de capacitación y educación se han elevado, con lo que numerosos grupos sociales están más informados, atentos y críticos al acontecer nacional y, en particular, a las acciones del Gobierno.

Hay un nuevo vigor en la sociedad, que la hace más capaz de iniciativas propias y de movilizaciones, así como de acciones espontáneas de solidaridad. Somos una sociedad más madura, con dirigentes sociales capaces y responsables en el campo, las fábricas, entre los jóvenes, las mujeres, empresarios, profesionistas, los estudiantes y los grupos populares. En síntesis, tenemos una sociedad civil más consciente de sus problemas, más vigorosa, más generosa y más decidida.

En momentos de crisis económica, esta enorme transformación social, aunada a las adversidades naturales y a los embates externos, ha generado una sensación de incertidumbre que, siendo propia de los fenómenos y de los tiempos que vivimos, en ocasiones, por ingenuidad, ignorancia o mala fe, suele atribuirse exclusivamente a la conducta del Gobierno de la República. Grupos minoritarios pretenden aprovechar la situación difícil del país para trastocar el sistema derivado de la Revolución mexicana.

Las transformaciones profundas no son exclusivas de nuestro país. Se afirma comúnmente que en el ámbito internacional corren tiempos desfavorables para la estabilidad económica, la seguridad e, incluso, la libertad; se dice que son tiempos dominados por el temor. En diversas latitudes, la búsqueda de soluciones radicales arroja a muchos hombres en brazos de profetas irracionales. En los países más desarrollados están en riesgo programas sociales básicos, aumenta el desempleo y se introduce la incertidumbre en el desempeño de los ciudadanos; cobra así atractivo melancólico el mundo cómodo de las cosas acostumbradas, pero éstas ya no pueden ser. Finalmente, pesa un gran peligro de desolación sobre nuestro planeta, ya sea por el deterioro del medio ambiente o por el riesgo de conflagraciones militares. El mundo entero está inmerso en situaciones de conflicto y cambio. Evitemos, en consecuencia, las falsas fachadas que se quiere presentarnos del mundo exterior, como la opción de la felicidad y la confianza. La crisis actual no es exclusiva de México; vivimos en medio de un mundo con serias amenazas y dificultades.

Reconozcamos los nuevos tiempos que vivimos. Son tiempos de cambio, obligado o deliberado. Son tiempos que exigen el juicio ponderado y la acción decidida. Son tiempos que requieren, por parte de la sociedad, de un gran esfuerzo de objetividad en la evaluación de problemas, acciones y resultados. Son tiempos de asumir riesgos e incurrir en los posibles costos del hacer, que son mucho menores que los costos de la inacción y de los brazos cruzados.

[. . .]

Es tal el ambiente de cambio que las propias condiciones de la crisis han ido variando. Tenemos en este año de 1986 serios problemas, pero su naturaleza no es la misma que la de aquellos de 1982. De no haber ocurrido el desplome de nuestros ingresos petroleros, en el presente año la economía hubiera continuado creciendo de manera más firme y la inflación se hubiera reducido. Este año hubiéramos consolidado el esfuerzo de reordenación iniciado a finales de 1982 para enfrentar la emergencia que entonces vivíamos. Ante la caída sin precedente de los ingresos petroleros, que no es un mero problema adicional, ni una repetición de la crisis de 1982, sino un nuevo reto de considerable alcance, contamos con bases más sólidas que nos proporcionan los importantes avances de casi cuatro años de esfuerzo continuo.

Ante la drástica caída de nuestros ingresos petroleros se convocó a la nación a tomar conciencia de la magnitud del golpe, se afirmó nuestra responsabilidad internacional, pero se planteó con claridad que, hecho nuestro esfuerzo y enfrentados a fenómenos fuera del alcance de nuestra voluntad, requeríamos de la acción responsable y recíproca de la comunidad financiera internacional. Si los tiempos y las circunstancias cambian para nosotros, en forma proporcional deben cambiar para los demás.

A partir de esa convocatoria, iniciamos un arduo proceso de negociación externa y de redefinición interna. Hacia el exterior, planteamos la imposibilidad de absorber internamente el impacto en su totalidad, considerando que partíamos de tres años de un gran esfuerzo continuo y con un presupuesto público sumamente austero; demandamos mejores condiciones de pago y un esfuerzo equiparable al que internamente estamos realizando, mediante la reanudación de nuevas corrientes de financiamiento.

En el ámbito interno, adoptamos medidas viables, precisando prioridades y buscando ampliar los márgenes de acción. Dejamos en claro que, por muy difícil que fuera la coyuntura externa, el esfuerzo básico de superación de la crisis nos corresponde a nosotros. Mientras no resolvamos de raíz los problemas estructurales de nuestra economía no podremos superar nuestra vulnerabilidad económica. La deuda no es nuestro principal problema económico, sino resultado de cuestiones más profundas. Tanto nuestro aparato productivo como nuestro sistema distributivo deben ser más eficientes y más equitativos. En función de ello, redoblamos las acciones de reordenación y cambio estructural, en una gran tarea de renovación.

Nuestra economía requiere crecer y de mejores condiciones para hacerlo. El Programa de Aliento y Crecimiento que recientemente pusimos en marcha y que incide de manera combinada en los frentes externo e interno, tiene como objetivos fundamentales evitar el agravamiento de la crisis y recobrar el crecimiento sostenido, con mayor generación de empleos y la ampliación de las fuentes de ingreso, en un contexto de estabilidad financiera.

[. . .]

Las actividades del narcotráfico son financiadas y realizadas por delincuentes internacionales bien organizados. En el ámbito internacional, lejos de que se observe una disminución del fenómeno, éste tiende a incrementarse considerablemente. Al aumentar el consumo de las drogas se induce su mayor producción.

México destina recursos humanos y materiales crecientes al combate del narcotráfico. Así, el país sigue cumpliendo su parte en esta enconada lucha. Sin embargo, del exterior se nos ha hecho objeto de diversas presiones, al señalar que las acciones que hemos venido efectuando no son lo suficientemente eficaces para combatir este ilícito, sin reconocer que las actividades que emprende el Gobierno mexicano son cada vez mayores y proporcionalmente superiores a las de otros países.

En la campaña contra el narcotráfico concurren, en estrecha coordinación, la Procuraduría General de la República, el Ejército Mexicano y la Armada Nacional. Al inicio de la actual administración, el Ejército y la Fuerza Aérea únicamente realizaban a nivel nacional una operación denominada Cóndor, así como la aplicación del Plan Canador. Hoy se ejecutan conjuntamente 18 operaciones de tipo especial en diferentes partes de la república.

Los avances en el combate de México contra el narcotráfico son evidentes. Los hechos así lo demuestran.

En esta lucha, el pueblo de México paga con vidas: desde que se inició la Operación Cóndor, el Ejército Mexicano ha sufrido 392 bajas. Tan sólo en 1985 fueron victimados diez agentes de la Policía Judicial Federal. El sacrificio de estos compatriotas constituye un ejemplo de honradez y de valor.

[. . .]

Política exterior

Dos fenómenos persistentes han dado mayor relevancia a los esfuerzos de la comunidad internacional por mantener un sistema estable y seguro: las amenazas a la paz y el resquebrajamiento de la estructura económica mundial. Estas importantes cuestiones afectan a todos los pueblos de la Tierra.

Consciente de ello el Gobierno de la República invitó a los mandatarios de Argentina, Grecia, la India y Suecia, así como al primer Presidente de Tanzania, que junto con México integran la Iniciativa de los Seis para la Paz y el Desarme, a una reunión que se realizó en Ixtapa, del 5 al 7 de agosto pasado. Durante el encuentro, nuestros gobiernos reafirmaron la necesidad de que las potencias atómicas cesen la irracional carrera armamentista y acuerden cuanto antes un proceso de desarme nuclear general e irreversible.

En momentos en que la inteligencia política es tan necesaria, un gran estadista, colega de nuestro esfuerzo y entrañable amigo de México, fue abatido trágicamente: Olof Palme. Deseamos honrar la memoria de este gran luchador social, cuyo ejemplo estamos obligados a seguir, para hacer realidad su ideal de paz, armonía y bienestar entre los pueblos.

México ha insistido en que no existe paz auténtica sin desarrollo efectivo. Por eso, el Gobierno de la República ha advertido, repetidamente, que los grandes problemas de la economía mundial no deben atenderse en forma aislada ni desarticulada. Los países en conjunto deben reiniciar su lucha en favor del establecimiento de un nuevo orden de cooperación internacional que recoja las legítimas aspiraciones de nuestros países. Es imprescindible desterrar el prejuicio de que el Nuevo Orden Económico Internacional representa una búsqueda de reivindicaciones exclusivas para las naciones en desarrollo. Se trata de una distribución racional de beneficios y de compromisos, que favorezca a los estados sin excepciones y que reoriente las relaciones productivas con justicia, armonía y equidad. El germen de los conflictos se encuentra en las insuficiencias del desarrollo. Un mundo en paz sólo será posible en la medida en que se satisfagan las necesidades ancestrales y los rezagos históricos.

[. . .]

Reconstrucción nacional

El terremoto y la caída de los precios del petróleo exigieron, desde finales de 1985 y en el curso de 1986, adecuar la estrategia de renovación nacional que mi gobierno ha venido llevando a cabo. En su parte medular, esa estrategia, definida en el Plan Nacional de Desarrollo, persigue realizar cambios de fondo en la estructura económica. Se trata de reorganizar el proceso productivo y distributivo y reforzar la justicia social para superar

las insuficiencias y desequilibrios fundamentales, y sentar bases firmes para un desarrollo duradero y estable.

Ante los efectos de los sismos del 19 y 20 de septiembre pasado, se manifestaron la solidaridad, fortaleza y unidad del pueblo mexicano. La acción del Gobierno por sí sola no hubiera bastado para enfrentar la emergencia, a pesar de que se movilizaron con prontitud las instituciones y organismos oficiales, los cuerpos de las fuerzas armadas y los equipos de emergencia y salvamento de vidas, tanto en el Distrito Federal como en los estados de México, Guerrero, Jalisco y Michoacán.

En la ciudad de México, además de las irreparables pérdidas de vidas humanas, perdimos 30% de la capacidad hospitalaria instalada; sufrieron daños 1 658 escuelas; dejaron de abastecerse 7.6 metros cúbicos por segundo de las redes primaria y secundaria del sistema de agua potable, lo que causó que numerosas colonias quedaran sin el vital líquido; se afectaron gravemente las dos centrales telefónicas de larga distancia con que contábamos, lo que provocó una interrupción de las comunicaciones telefónicas con el resto del país y con el extranjero; 1.28 millones de servicios de energía eléctrica se averiaron. Miles de personas requerían de atención médica; 412 edificaciones quedaron destruidas y 5 728 quedaron afectadas. El impacto social fue de gran proporción ya que las viviendas de 100 000 familias sufrieron daños.

Con energía, imaginación y entrega se hizo frente a la situación. Se evitaron las epidemias. Se fueron restableciendo uno a uno los servicios, con una rapidez, que si bien no fue la deseada, sí fue sorprendente, dadas las circunstancias.

Diez días después del primer sismo se había rescatado a 3 226 personas con vida; organizado 281 centros de atención de urgencias; prestado atención médica a más de 14 000 heridos; trasladado rápida y ordenadamente a 4 900 enfermos hospitalizados que se encontraban en edificios dañados; dado cobijo a 37 300 personas en 144 albergues y 73 campamentos; restablecido 99% del servicio telefónico local, 44% de las líneas telefónicas para llamadas al exterior y 47% de las mismas ya recibían llamadas de fuera de la capital; reparado un total de 1.146 millones de servicios de energía eléctrica; recuperado un caudal de 4.7 metros cúbicos por segundo de agua potable y atendido 280 fugas del vital líquido.

Para resolver un problema de emergencia y respetar el derecho de la gente a continuar viviendo en su comunidad, decreté la expropiación de una serie de predios en las colonias céntricas del Distrito Federal. La lista inicial de predios fue objeto de depuración, tomando en cuenta observaciones justificadas. La expropiación fue la solución más justa y expedita, lo que permitió evitar conflictos sociales de gran magnitud. Se trata de un acto que beneficiará a una parte importante de la sociedad. La decisión del Estado no podía ser otra que la que mejor garantizara el predominio del interés general. Las viviendas ahí edificadas pasarán a ser propiedad de las familias a través de financiamientos convenidos con los beneficiarios.

Los cuatro diferentes programas de vivienda en ejecución favorecerán directamente a 400 000 habitantes. A partir de una efectiva concertación democrática 80 000 familias están siendo atendidas a través de créditos, rehabilitación de sus moradas o construcción de viviendas dignas. En este esfuerzo se han conjugado las acciones que llevan a cabo las asociaciones y fundaciones privadas.

La sociedad contribuyó generosamente con aportaciones económicas para la reconstrucción. Con el fin de ordenar el uso de los recursos, dispuse la creación del Fondo Nacional de Reconstrucción, en cuyo manejo participan servidores públicos, dirigentes del movimiento obrero y del sector empresarial. Al 15 de agosto el fondo ha alcanzado, incluyendo donativos e intereses, un total de 42 898 millones de pesos y 14.112 millones de dólares. Estos recursos se han utilizado para hospitales y escuelas, en cantidades que se asientan en las cuentas públicas correspondientes.

El Gobierno de la República constituyó la Comisión Nacional de Reconstrucción, integrada por seis comités como órganos de consulta y concertación, en los que se logró una amplia y plural participación.

Los trabajos y las propuestas concretas de la Comisión han sido la base para la coordinación de la acción pública y social en torno a las prioridades de reconstrucción, el fomento a la descentralización, la promoción de fuentes de financiamiento y las adecuaciones de los planes y programas del Gobierno.

Expreso el reconocimiento nacional, por la lealtad y solidaridad humanas mostradas, a nuestros trabajadores, a nuestros soldados y marinos, a los voluntarios, a las mujeres, a los socorristas internacionales y, sobre todo, a los grandes contingentes de nuestros jóvenes que espontánea y desinteresadamente ayudaron a socorrer al hermano en desgracia. La patria siempre se los reconocerá.

La catástrofe fue ocasión para que se demostrara el afecto y apoyo de la comunidad internacional hacia nuestro país: recibimos brigadas de rescate y apoyos materiales provenientes de 43 países. México agradece profundamente la ayuda recibida, y sobre todo el fraterno y generoso gesto.

A casi un año de los sismos de septiembre de 1985, hemos superado la adversidad y comprobado una vez más que unidos somos capaces de resolver los mayores retos y dificultades. Sin embargo, con el propósito de planear, organizar y establecer un sistema nacional de protección civil que garantice la adecuada prevención, protección y auxilio a la población ante situaciones de grave riesgo colectivo o desastre, y después de una amplia participación de los ciudadanos, organizaciones sociales, instituciones académicas e instituciones del sector público y privado, se han integrado las "Bases del Sistema Nacional de Protección Civil".

La historia y la naturaleza suelen imponer pruebas dolorosas. Las naciones y los hombres que las resisten, salen fortalecidos. Éste será, con certeza, el destino de México.

[. . .]

Cambio estructural

Los cambios de fondo en la estructura económica y la participación social para organizar el proceso productivo y distributivo definidos en el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 per-

mitirán rencauzar nuestro crecimiento sobre bases duraderas de equidad y eficiencia. Estos cambios abarcan, entre otros: adecuar el tamaño del sector público; acelerar la descentralización de la vida nacional; aumentar la competitividad del aparato productivo nacional frente al exterior; activar la reconversión industrial, y fortalecer las finanzas públicas y el ahorro interno. Mi gobierno está consciente de que la agudización de la crisis petrolera nos obliga a instrumentar con mayor intensidad los cambios previstos, aunque reconoce que los cambios estructurales no dan resultado de la noche a la mañana.

Respecto al esfuerzo de saneamiento de las finanzas públicas, el ajuste mayor se ha hecho por el lado de una reducción del gasto público. El gasto programable, que es el que se ejerce en bienes y servicios, ha disminuido en forma continua en los últimos cinco años. Así, de un total de 30.7% del PIB en 1981, pasó a alrededor de 22% en 1986. Este ajuste de casi nueve puntos del PIB en cinco años muestra la magnitud de la contención presupuestal lograda.

En el ámbito internacional se ha reconocido que la forma más correcta de mostrar el enorme esfuerzo fiscal realizado durante la presente administración es no considerar los pagos de intereses de la deuda pública. Así, con este enfoque, el déficit se transforma en un superávit, mismo que en 1983 fue de 3.3% con respecto al PIB, creció a 5.8% en 1985 y probablemente sea de 4% en 1986, a pesar de la baja en el precio del petróleo.

El proceso de depuración de las entidades paraestatales continúa en marcha. A la fecha se han liquidado, transferido, fusionado o vendido 205 entidades y 261 se encuentran en proceso, lo que deja un saldo de alrededor de 700, comparadas con las 1 155 que existían en 1982.

El Plan estableció como uno de sus lineamientos la restructuración a fondo del sistema de subsidios. La Conasupo ha racionalizado los correspondientes, concentrándose principalmente en los consumos mayoritarios. En 1986 se otorgan sólo los de maíz y harina de trigo. Esto significa que, entre 1984 y 1986, los subsidios han disminuido en más de 80% en términos reales. Por otra parte, se reubicarán 500 tiendas urbanas Conasupo, por no estar localizadas en zonas prioritarias.

El Plan estableció, asimismo, que las empresas públicas estarían sujetas a un proceso de restructuración y modernización tendiente a elevar su eficiencia y productividad. Una prueba de la mayor eficiencia del sector paraestatal es el hecho de que, de 1983 a 1986, las transferencias a las entidades controladas presupuestalmente, fuera del pago del servicio de la deuda, se estima disminuirán en casi 60% en términos reales. El proceso de reconversión industrial en marcha se ha acelerado en la siderurgia y continuará en las otras áreas anunciadas.

En diciembre de 1982 la economía mexicana se encontraba altamente protegida, lo que generaba ineficiencia y abusos en perjuicio del consumidor. El sistema de protección se basaba en el uso extensivo de permisos de importación: 65% de las fracciones de la tarifa de importación, que representaron 80% del valor de las importaciones en ese año, se encontraban sujetas a esta restricción y los niveles de las tarifas arancelarias mostraban rangos muy abiertos. Al finalizar 1985, 90% de las fracciones de la tarifa de importación quedó exento de restricciones cuantitativas, y permanecen bajo control únicamente los bienes estratégicos, los artículos básicos imprescindibles y los suntuarios.

En abril de 1986, continuando un proceso iniciado con anterioridad, se anunció una disminución en las tarifas arancelarias. Los niveles de arancel a la importación se encuentran ahora en un rango más adecuado, y muestran un significativo avance en comparación con el anterior. El arancel máximo se redujo de 100 a 50 por ciento.

Estas medidas forman parte de una estrategia de cambio estructural, cuyos resultados deben traducirse en un crecimiento autosostenido que reduzca la vulnerabilidad externa y conforme un sector industrial eficientemente integrado hacia adentro, articulado con la economía nacional y más competitivo en el exterior; en suma, se trata de que el comercio exterior se convierta en el motor de un crecimiento más autónomo y más igualitario.

Sabíamos que los resultados más relevantes de nuestros esfuerzos en esta dirección sólo se concretarían en el mediano y largo plazos. También reconocíamos la dimensión y las dificultades que era necesario enfrentar. No desconocíamos la fuerza de la inercia derivada de un añejo y caduco patrón de industrialización, ni tampoco la importancia de los intereses que se afectarían. No obstante, siempre tuvimos plena conciencia de que los supremos intereses de la nación están por encima de los intereses particulares o de grupo.

Con esta perspectiva, se elaboró una estrategia coordinada de comercio exterior y fomento industrial, encaminada a establecer las bases de un cambio estructural en estos sectores. A la de comercio exterior, se le asignó la responsabilidad de racionalizar la protección, fomentar exportaciones no petroleras y desarrollar una serie de negociaciones comerciales para ampliar y asegurar el acceso de nuestros productos a los mercados internacionales.

México concibe la estrategia de negociaciones comerciales con un enfoque económico y político integral. Se entiende como un instrumento de apoyo a los esfuerzos internos que se despliegan en favor del desarrollo. Durante el período que cubre este informe se realizó un intenso ejercicio negociador bilateral, regional y multilateral. Sin prejuicios ni atavismos, se revisó nuestra política multilateral, y se evaluó el grado de compatibilidad de nuestra política de comercio exterior con las normas internacionalmente aceptadas. No se soslayaron las ventajas ni los inconvenientes. Todo se sometió a un riguroso examen.

En este contexto se ubican las negociaciones llevadas a cabo para la adhesión de nuestro país al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, que es el instrumento jurídico que norma las relaciones de 85% del comercio mundial y de más de 90% del comercio de las contrapartes comerciales de nuestro país. México, quien ha pugnado siempre, sin perjuicio de nuestras relaciones bilaterales, por un creciente multilateralismo en la solución y atención de los problemas internacionales y ha sido un esforzado defensor de las relaciones internacionales fundadas en el respeto al derecho y a los principios de justicia y equidad, no

podía permanecer ajeno al único foro multilateral que tiene por objeto regular, con base en normas jurídicas negociadas y principios generales, el comercio mundial.

Después de contar con la opinión del Senado, se iniciaron en el mes de noviembre último las gestiones para el ingreso de nuestro país al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, GATT, mismas que concluyeron en julio con la firma *ad-referendum* del Protocolo de Adhesión, que ya he sometido a la consideración del H. Senado de la República, para su ratificación.

Este Protocolo de Adhesión protege de manera específica a nuestro sector agrícola, al que se le reconoce el carácter prioritario que México le otorga. También se preserva la vigencia y aplicación del Plan Nacional de Desarrollo y de los programas sectoriales y regionales que de él se derivan, y se asegura el derecho de nuestro país a establecer los instrumentos necesarios para la ejecución de los mismos, incluidos los de carácter fiscal y financiero. De manera especial quedó plasmado en el protocolo mencionado que México ejercerá su soberanía sobre los recursos naturales, en particular en el sector energético, de conformidad con nuestra Constitución. Se reconoce, finalmente, que México es un país en desarrollo y que por ello tiene derecho a gozar del trato especial y más favorable que tanto el Acuerdo General, como otras disposiciones que de él se derivan, establecen para estos países. Por separado y en publicación especial se ha informado a la nación, en forma detallada, sobre el proceso de negociación y los resultados de la misma.

La adhesión de México al Acuerdo General no ofrece una solución omnímoda a nuestras dificultades internas. No significa una mengua a nuestra soberanía, ni tampoco la ocasión para alentar consumos ultrajantes en perjuicio de las mayorías. Constituye, sí, una oportunidad para aquilatar en su verdadera dimensión la capacidad de nuestro aparato industrial para competir en el exterior; una oportunidad para generar ingreso y empleo y la ocasión para evitar abusos y dispendios.

El ingreso de nuestro país al GATT implica ventajas y retos. Entre las primeras, destacan la posibilidad de participar, como miembro pleno, en las negociaciones comerciales multilaterales que este mecanismo propicia, así como nuestro derecho de combatir con mayor eficacia medidas y prácticas proteccionistas o de comercio desleal que otros países tienen en perjuicio de nuestras exportaciones. El GATT es un acuerdo internacional que propicia el diálogo y la negociación multilateral y tiene como objetivo ampliar las corrientes mundiales del comercio y evitar prácticas desleales o indebidas en el intercambio. Al asociarse México a él, dispondrá de mayores instrumentos para la promoción económica y comercial del país.

Los retos que implica nuestro ingreso al GATT son los mismos que ya había venido enfrentando la economía mexicana durante los últimos años: elevar la eficiencia y la productividad de su aparato productivo que se habían estancado, e incluso menguado, por políticas excesivamente proteccionistas, lo que indebidamente perjudicaba a los consumidores nacionales y a nuestro nivel de competitividad internacional. Fuera o dentro del GATT, la racionalización de nuestra política de protección ha sido una necesidad impostergable, con la ventaja de que perteneciendo a esta entidad tendremos mayores armas de negociación multilateral en el comercio exterior, sin quitarnos la posibilidad de recurrir a negociaciones bilaterales, cuando así convenga al interés nacional.

Descentralización de la vida nacional

Legítimo reclamo de la sociedad mexicana, la descentralización de la vida nacional ha sido tesis fundamental de mi gobierno. Su instrumentación ha requerido de un vasto proceso de cambios en la legislación, en las normas de coordinación entre la federación, los estados y los municipios, y en los ámbitos de la Administración Pública Federal, así como de una amplia participación de la sociedad.

La política de desarrollo regional se ha convertido en un instrumento eficaz para corregir los principales desequilibrios regionales e impulsar la modernización de las estructuras productivas de los estados.

Las tareas de programación, presupuestación, ejecución y seguimiento de la inversión pública en los estados han contribuido a la consolidación de los sistemas estatales de planeación. Los comités de planeación para el desarrollo de los estados se han convertido en órganos en los cuales se armonizan las inversiones sectoriales con las regionales, estatales y municipales, y donde los sectores sociales participan en la definición de las prioridades del gasto.

En este esfuerzo federalista, los estados y municipios han dispuesto de recursos crecientes que no tienen precedente. Con ello, se ha incrementado sensiblemente su capacidad para realizar obras locales, intervenir en el uso y destino de la inversión pública federal, y se ha evitado que los problemas de finanzas públicas tengan una dimensión generalizada. Las tareas descentralizadoras han mitigado la crisis a lo largo del territorio nacional.

Los sismos evidenciaron la gran vulnerabilidad de la concentración metropolitana. Por ello, fue necesario acelerar la instrumentación del Programa de Descentralización de la Administración Pública Federal, cuyas acciones han permitido sentar nuevas bases para mejorar los servicios gubernamentales y acercarlos a los lugares donde los demandan los ciudadanos.

La descentralización en marcha se propone profundizar acciones en tres aspectos: desconcentrar facultades y decisiones a las representaciones federales; impulsar la transferencia de áreas operativas y de servicios a los gobiernos de los estados, y continuar la reubicación de personal y oficinas fuera de la ciudad de México.

La descentralización administrativa no puede concebirse únicamente como traslado de personal; se entiende, fundamentalmente, como la transferencia de facultades y funciones a los lugares en que la población demanda que se tomen las decisiones. Así, se están constituyendo centros regionales de decisión que eviten dispersión, ineficiencias, o una reproducción de los problemas de concentración urbana industrial que presenta el Distrito Federal. Se ha integrado el Centro Regional de Jalisco, y próximamente se hará lo pertinente con el de Nuevo León.

Por la magnitud y complejidad del proceso de descentralización se ha actuado gradualmente y con orden. Se han adecuado

los tiempos y acciones a las características específicas de cada dependencia, y las principales decisiones se han convenido con los gobiernos de los estados y concertado con las organizaciones de los servidores públicos.

En relación con la transferencia de áreas operativas y de servicios a los gobiernos de los estados, se ha procedido a integrar orgánicamente y a descentralizar los servicios de salud a población abierta, en 12 estados de la república; se han instalado 18 comités consultivos para la descentralización educativa, y se ha iniciado la transferencia de la administración y ejecución de los programas de las juntas locales de caminos. Asimismo, se procede a entregar a los gobiernos estatales aquellas entidades que por su ubicación y el tipo de servicios que prestan tienen una cobertura local o regional.

La descentralización es uno de los cambios estructurales decisivos que tiene que afrontar la nación mexicana. Corresponde al Gobierno impulsar este movimiento, pero toca a la sociedad marcar los tiempos, señalar las modalidades y establecer las prioridades.

Situación económica interna

La economía nacional se ha enfrentado, desde principios del año, a una de las situaciones más adversas del presente siglo. La caída del precio del petróleo afecta de manera severa a muchos países exportadores de ese energético, sobre todo a los que estamos en vías de desarrollo y, aunque parece ofrecer ventajas inmediatas a los consumidores, tiene también repercusiones negativas al interior de los países industrializados. Reitero que vivimos un problema mundial de magnitud extraordinaria.

El desplome del mercado internacional de los hidrocarburos se sumó a un conjunto de problemas estructurales aún insuficientemente resueltos y a tres años de un ajuste interno considerable. A esta situación se unió el hecho de que al inicio de 1986 nos habíamos propuesto ahondar en las acciones de política económica para que los avances, aún insuficientes en el abatimiento de la inflación, en el manejo del servicio de la deuda y su impacto en el déficit público, y en la elevación de la eficiencia del sector público, alcanzaran un nivel satisfactorio.

De acuerdo con las últimas estimaciones del precio del petróleo, hemos perdido de golpe ingresos equivalentes a casi seis puntos del producto nacional. La crisis de 1982 se debió en parte a la caída de los ingresos del petróleo, que no llegó a la tercera parte de la actual.

Los ingresos perdidos en este año representan un monto igual a toda la nómina del sector público y excede el monto de la inversión pública. No hay posibilidad económica ni social para el país de absorber internamente la totalidad de esta caída y menos en un período corto.

La baja de los precios del petróleo, el abatimiento de los precios internacionales de casi todas las materias primas y el hecho de no haber dispuesto de recursos externos netos en la mayor parte de 1985 y 1986, han significado no sólo una enorme adición a los problemas que se venían enfrentando, sino, de hecho, una nueva crisis.

Sin embargo hoy, a diferencia de 1982, para enfrentar la emergencia contamos con bases más sólidas que nos proporcionan los importantes avances de tres años de esfuerzo continuo. De 1983 a 1985 se hizo frente a los desafíos con firmeza y capacidad política. No es fortuito que el país haya logrado sortear con paz social la crisis, cuyos principales efectos se reflejaron en la caída de los salarios reales y la inversión pública. La concertación y el diálogo superaron el conflicto y eludieron la imposición autoritaria. Se ha mantenido como prioridad la conciliación social.

De 1983 a 1985 se fortaleció la rectoría del Estado en el desarrollo, así como el régimen de economía mixta de mercado, al precisarse en la Constitución los lineamientos en la materia. Se ha alentado la participación ciudadana en el proceso de desarrollo, mediante el Sistema Nacional de Planeación Democrática. Se ha evitado la quiebra del aparato productivo y se han generado nuevos empleos, por encima del aumento de la población. Se controló y abatió la inflación a niveles inferiores a los registrados en 1982. A pesar del crecimiento demográfico, en los últimos tres años no se ha descuidado la atención médica y educativa. Se alcanzó una cifra récord de producción de alimentos y construcción de viviendas y se evitó que la crisis afectara aún más los salarios reales. Hemos logrado avances importantes en los cambios estructurales.

Sin la fuerte caída de los precios del petróleo, este año habríamos consolidado el esfuerzo. Es decir, el Programa Inmediato de Reordenación Económica iniciado el 1 de diciembre de 1982 fue el adecuado ante los problemas que entonces vivíamos. Hoy tenemos un nuevo reto. Frente a la caída de los ingresos petroleros, el 21 de febrero pasado afirmé que el Gobierno mantendría firmemente los objetivos fundamentales definidos para el desarrollo del país y que procederíamos a profundizar en la estrategia ya establecida y a determinar el margen de maniobra adicional que era posible obtener internamente.

Para ello, anuncié que se seguirían diez lineamientos en materia de política económica y señalé que no pretenderíamos pasar la factura de nuestros problemas al exterior, sino que primero aumentaríamos el esfuerzo interno más allá de lo que se había anticipado en el Programa de Política Económica para 1986. Pero, al mismo tiempo, subrayé la imposibilidad económica, social y política de absorber internamente en su totalidad, durante el año, los efectos de la caída de los precios internacionales del petróleo; destaqué la necesaria corresponsabilidad de los acreedores en la solución del problema de la deuda externa y senté como elementos esenciales de la negociación la no confrontación y el diálogo.

Con base en los diez lineamientos anunciados, se tomaron nuevas decisiones que profundizaron en cada caso las acciones que se venían realizando desde el inicio de esta administración. Son éstas las acciones internas que de manera sistemática, serena pero decididamente, ha venido llevando a cabo el Gobierno mexicano.

Sin embargo, la continuidad y la agudización de la crisis petrolera demandaron un nuevo esfuerzo, diferente de la estrategia seguida en los primeros seis meses del año, al agotarse las posibilidades de la política de contención utilizada.

Durante más de 240 días se evitó un colapso económico y una pérdida masiva de reservas internacionales. Se manejó con habilidad el tremendo impacto proveniente del exterior y se evitó que se materializara una situación económica explosiva. Pero mantener esa política hubiera implicado un desliz cambiario tan acelerado que nos hubiera llevado a la hiperinflación y, al mismo tiempo, hubiera exigido una contención crediticia y tasas de interés tan elevadas que hubieran provocado una aguda recesión. Además, es claro que si cae drásticamente la producción, serían aún mayores la inflación y la pérdida de fuentes de divisas.

Algunos miembros de la sociedad han venido haciendo un diagnóstico correcto de los problemas a que hoy nos enfrentamos. Pero al determinar sus causas, parece implicarse que ellos se originan por la política adoptada. Lo anterior es incorrecto; la causa fundamental del proceso inflacionario y recesivo que hoy vivimos es la drástica caída de los ingresos petroleros. Por esto no pueden presentarse los problemas actuales como mera secuela de los de ayer o derivados de la política económica adoptada en los tres primeros años. Reitero que las acciones decididas que entonces realizamos evitaron males mayores y nos permiten ahora enfrentar el nuevo problema del petróleo apoyados en bases más firmes.

La estrategia que propusimos al inicio sigue siendo válida; tenemos que profundizar en el cambio estructural para elevar la eficiencia general de nuestro aparato productivo y el ahorro nacional, y para fortalecer el propósito redistributivo. No abandonaremos esta estrategia, aunque seguiremos revisando la táctica para encarar el nuevo reto que vivimos.

Requerimos una capacidad de producción sana y empresas públicas y privadas fortalecidas para el manejo ordenado de la política económica. Así, los propósitos son, de manera fundamental, defender producción y empleo, sentando las bases para la recuperación sostenida; controlar la inflación generada por la nueva crisis petrolera; alentar de manera decidida la inversión privada y el saneamiento de las empresas de los particulares; lograr mayores ingresos de nuestras exportaciones y el turismo; mejorar los términos de la renegociación de la deuda externa; avanzar en el fortalecimiento de las finanzas públicas y abrir espacio a las inversiones públicas indispensables, para acelerar el cambio estructural y defender los salarios reales.

Para esto se propuso el Programa de Aliento y Crecimiento, que busca el desarrollo con estabilidad, elemento este último indispensable para dar viabilidad a la estrategia. El programa refleja un cambio en las prioridades; hacia afuera, el objetivo básico es la exigencia de recursos para nuestro desarrollo, que ya no permite el cumplimiento rígido de las obligaciones pactadas; hacia adentro, la prioridad es una política activa para la recuperación económica, que sea congruente con la lucha antiinflacionaria. Esta es la única estrategia económica compatible con el principio básico de defender la capacidad de desarrollo de nuestro país.

Política de gasto

En materia de gasto público, en el transcurso de este año se continuó avanzando en diferentes aspectos, como son la reorientación de los recursos de inversión; la contención del gasto corriente para aumentar el ahorro; la revisión del esquema normativo para asegurar disciplina, eficiencia y honradez en su ejecución; la redefinición de los criterios de asignación; la adecuación de las prioridades sectoriales y regionales de mediano plazo, y el cambio gradual e integral del esquema de transferencias.

En política de gasto, reiteramos el firme propósito de mantener la disciplina presupuestaria. La información contenida en la Cuenta Pública de 1985 muestra que el presupuesto se mantuvo bajo control. En el Gobierno federal, durante el año pasado, el ejercicio del gasto programable quedó por abajo de la asignación original en casi 5%. Los recursos por transferencias fueron inferiores en 2.5% al presupuesto autorizado, disminuyendo su participación en el PIB en casi 4 puntos porcentuales de 1982 a 1985. Asimismo, el rubro de servicios personales bajó su participación en el PIB durante el mismo período. La información confirma la disciplina que se ha mantenido en el ejercicio del presupuesto. El gasto público, excluyendo el servicio de la deuda, ha registrado un descenso acumulado de 40% en términos reales desde 1981.

También se ha avanzado en la rehabilitación financiera y administrativa de las entidades públicas, al vincular sus decisiones a la política económica y social. Para ello, se firmaron convenios y se llevaron a cabo acciones a fin de que el Gobierno federal asumiera pasivos de algunos organismos y empresas con la condición de que se formularan previamente programas integrales de restructuración financiera. Estos programas incluyen compromisos de productividad y saneamiento global de las entidades; de jerarquización de proyectos de inversión; de reducción de subsidios, y de realización de esfuerzos de racionalización y eficiencia en todos los órdenes.

Asimismo, a partir del tercer trimestre de 1985, se establecieron convenios entre el Gobierno federal y las empresas paraestatales para efectuar el seguimiento, control y evaluación de las metas presupuestarias y del déficit. Estos acuerdos constituyen un cambio fundamental en la relación entre el sector central y el paraestatal, pues dan a las empresas mayor autonomía de gestión, y propician un mayor sentido de responsabilidad.

Durante el primer semestre de 1986, a pesar de que perdimos más de un billón de pesos de ingresos petroleros, el déficit total disminuyó 8% en términos reales, a causa de una caída real del gasto programable del Gobierno federal de 22.3%, lo que refleja el mantenimiento y reforzamiento de la disciplina presupuestaria durante el presente año.

El Programa de Aliento y Crecimiento ha requerido, en materia presupuestaria, redoblar esfuerzos y cambiar el énfasis para lograr un crecimiento moderado con control de la inflación. Así, la innovación en materia de gasto está en que se apoyará el crecimiento con estabilidad, sin expansionismo presupuestario, mediante la eliminación de programas no prioritarios para solventar gastos fundamentales adicionales, como son:

- Atender el crecimiento de los servicios educativos, de salud, de seguridad e impartición de justicia que la población demanda, sin que crezca el número de servidores públicos. Para

abrir los puestos necesarios, se ha venido dando una transferencia de plazas de sectores administrativos no prioritarios, a los que sí lo son.

■ Fortalecer los recursos destinados al campo para la producción de alimentos, prioridad indiscutible. He dado instrucciones precisas de cumplir decididamente con los programas de apoyo al campo y para la compra oportuna de cosechas por la Conasupo, sin perjuicio de seguir buscando una mayor participación de los particulares en estas compras al precio de garantía vigente, y de continuar propiciando que los bancos otorguen créditos al campo, para robustecer el Programa Nacional de Alimentación.

■ Seguir reforzando de manera ordenada y sostenida a lo largo de los años, los programas estratégicos de inversión, principalmente los relacionados con la producción suficiente de crudo, la generación adecuada de electricidad, la modernización de vías y fuerza motriz en ferrocarriles, el mantenimiento y ampliación de carreteras, la producción eficaz de fertilizantes, y la ampliación de las telecomunicaciones.

Empresa pública

La empresa pública ha sido un factor primordial con el que cuenta el Estado mexicano para el logro de sus objetivos económicos y sociales. Como instrumento prioritario para el equilibrio regional, como mecanismo de apoyo para la captación de divisas y como vehículo fundamental para reordenar la economía y superar la dependencia tecnológica, la empresa pública ha contribuido al desarrollo social y a la promoción de la productividad y el empleo.

Al inicio de mi gobierno, reconocimos la imperiosa necesidad de depurar el sector paraestatal, a fin de fortalecerlo. De acuerdo con ello, hemos realizado una intensa revisión de sus metas y objetivos, a efecto de darle mayor flexibilidad, dinamismo y capacidad de acción.

Continuaremos haciendo una minuciosa revisión del tamaño y cobertura del sector público, dado que es requisito indispensable para incrementar la eficiencia de la economía y canalizar el ahorro a la atención de las prioridades nacionales.

A pesar de las serias limitaciones presupuestarias a que estamos sujetos, es necesario proseguir con los proyectos de inversión en áreas de gran trascendencia para el país. Resulta impostergable la reconversión industrial, la cual implica la introducción de nuevas tecnologías, mediante inversiones adicionales; el cierre de procesos productivos obsoletos, y la elevación de la producción, el empleo y la productividad.

Conviene precisar los criterios que han delimitado la participación del Estado en empresas. La Constitución, en su artículo 28, determina las áreas estratégicas en las que el Estado tiene, como representante de la nación, el control exclusivo: petróleo e hidrocarburos; petroquímica básica; minerales radiactivos y generación de energía nuclear; electricidad; ferrocarriles; emisión de billetes; acuñación de moneda; correos; telégrafos, radiotelegrafía y comunicación vía satélite, y servicio público de banca y crédito.

También son entidades estratégicas las que por mandato explícito de la Ley deben estar bajo la responsabilidad del Estado, y que constituyen y han constituido instrumentos fundamentales para proteger el interés nacional y promover el desarrollo. Éstas son, principalmente, entidades de servicio social. Destacan, de entre ellas, el IMSS, el ISSSTE, el Infonavit, así como la Conasupo por lo que hace a la regulación de los abastos.

En estas entidades estratégicas no cabe la retracción del sector público, sino su reforzamiento y expansión eficaz.

Por diversas circunstancias, el Estado interviene como propietario con mayoría de acciones de empresas consideradas como prioritarias, y que son productoras de bienes y servicios para el mercado; tal es el caso de la siderurgia, los fertilizantes, la producción de azúcar, los astilleros, entre otros. En estas áreas también participan empresas particulares.

El Plan Nacional de Desarrollo señala que para fortalecer las entidades estratégicas y prioritarias, en un entorno de recursos escasos, es necesario evitar que las entidades que no lo son mermen el presupuesto. Por ello, hemos decidido precisar las entidades públicas estratégicas y prioritarias que mantendrá el Estado.

Las restantes serán desincorporadas del sector público en forma ordenada y mediante los procesos de venta, liquidación, fusión o transferencia a las entidades federativas. Reforzaremos lo estratégico y prioritario, pondremos especial atención en elevar la productividad de nuestras empresas públicas básicas, equilibraremos sus finanzas, introduciremos nuevas tecnologías y haremos más eficiente su administración.

Financiamiento del desarrollo

Generar ingresos suficientes es esencial para sanear las finanzas y fortalecer el ahorro público.

Objetivo fundamental de la política fiscal es hacer más equitativo el sistema tributario para compensar las deformaciones que ocasiona el proceso inflacionario, proteger el ingreso real del fisco en términos eficientes y justos, y promover la inversión y el empleo. Durante 1984 y 1985 no se elevaron las tasas impositivas. En el paquete fiscal de 1986, por el contrario, se desgravaron algunas tarifas, sobre todo de aquellos impuestos que son sensibles a los efectos desfavorables de la inflación.

Las adecuaciones introducidas recaen solamente en los estratos de ingresos medios y superiores, así como en el consumo de artículos no indispensables, tales como el tabaco y las bebidas alcohólicas. Además, la miscelánea fiscal aprobada el pasado mes de mayo, que básicamente reduce los plazos para el pago de algunos impuestos, para evitar la erosión del fisco, permitirá generar ingresos adicionales por aproximadamente 200 000 millones de pesos.

Se continuó propiciando el fortalecimiento de las haciendas de las entidades federativas y municipios, así como del sistema tributario en el ámbito nacional, mediante la descentralización

de las funciones de recaudación fiscal hacia el interior de la república.

En lo referente al impuesto sobre la renta se ha establecido una carga impositiva adicional, progresiva y de carácter temporal, a los contribuyentes de ingresos medios y altos, a fin de que quien tenga mayor capacidad contributiva haga una aportación a las tareas de reconstrucción.

Las modificaciones que se introdujeron al Código Fiscal de la Federación demuestran que, además de adicionar el marco conceptual de las contribuciones, se mejoran los mecanismos de control y vigilancia en el cumplimiento de las obligaciones, se ajustan los instrumentos sancionadores y se depuran los procedimientos administrativos.

En materia de estímulos fiscales, se aprobó un incentivo temporal a las nuevas inversiones. Asimismo, por primera vez se otorga un incentivo fiscal para impulsar la inversión tecnológica y el desarrollo científico. Finalmente, en apoyo de los consorcios de exportación, las ventas que se realizan a dichas empresas disfrutan ya del régimen de tasa cero del IVA, considerándolos equiparables a las exportaciones.

La rehabilitación financiera del sector paraestatal, la severa reducción de los subsidios implícitos a la economía y la racionalización y optimización de los subsidios explícitos, continúan siendo los objetivos fundamentales de la política de precios y tarifas. Al mismo tiempo, con el propósito de estabilizar los precios relativos del sector público y de atenuar la inercia inflacionaria, se han realizado ajustes adicionales a una gran parte de los precios y tarifas de los bienes y servicios producidos por el sector público. Estos ajustes son dolorosos pero necesarios para evitar nuevos desequilibrios en las finanzas públicas.

Por ejemplo, los ajustes a los precios públicos, como el reciente que se decidió en los productos petrolíferos, suscitan una legítima preocupación entre diversos grupos de la comunidad. Con frecuencia, surge la pregunta de por qué si el precio internacional del petróleo, y consecuentemente el de las gasolinas, está disminuyendo, tiene que aumentarse en México.

Parece paradójico que el precio de los petrolíferos suba en México cuando baja en el exterior. Para entender esta situación, debe tenerse en cuenta que en nuestro país la exportación de petróleo representa una importantísima fuente de ingresos para el sector público. Estas entradas, en gran medida, le permiten realizar obras que la comunidad justamente demanda: construir hospitales, escuelas, caminos, redes de agua potable, así como mejorar la disponibilidad de alimentos y en general aportar los servicios básicos que se requieren para la vida cotidiana. Al bajar el precio internacional del petróleo se perdió una cantidad significativa de ingresos. Continuar realizando las obras fundamentales que la comunidad necesita, sin contar con estos recursos, hubiera requerido financiarlas con impresión de dinero. Reducir aún más el presupuesto hubiera implicado alimentar las tendencias recesivas, ya de por sí presentes en la economía. Ante esta situación, el gobierno decidió rechazar esas opciones, y tuvo que ajustar el precio de los productos petrolíferos para poder mantener los programas prioritarios de gasto público sin incrementar el déficit fiscal. Esta medida impacta en lo inmediato el poder de compra de la comunidad, pero evita que la inflación se acreciente y perpetúe o que la recesión se profundice.

Política financiera

Uno de los objetivos fundamentales de la presente administración, en materia financiera, es aumentar y retener el ahorro nacional, por lo que se ha instrumentado una política realista de tasas de interés, a fin de retener y proteger los ahorros del público. El proceso inflacionario y el desliz cambiario han determinado una estructura de altas tasas de interés nominales.

Para fomentar el ahorro financiero se han creado nuevos instrumentos de captación, los cuales permitirán al ahorrador contar con una mayor protección contra la inflación, aumentar el ahorro interno, y propiciar el retorno de capitales del exterior. Tal es el caso de los Pagarés de la Tesorería de la Federación.

En julio pasado, se adoptaron medidas de apoyo crediticio a los particulares. Se liberalizó 25% de los recursos crediticios captados por la banca nacional desde octubre del año anterior por un monto de 100 000 millones de pesos. De este monto, 40% será canalizado a la agricultura, las exportaciones, la vivienda de interés social, y la pequeña y mediana industrias. El restante 60% quedará libre para el apoyo crediticio a los particulares.

Por lo que a tasas de interés se refiere, los recursos externos que estamos negociando permitirán gradualmente una baja y una ampliación del crédito al sector privado.

Estas medidas constituyen un franco y decidido aliento a la inversión privada. Se protegerá primero la planta productiva y los empleos existentes y, a partir de ello, se estimulará ampliamente la inversión de los particulares.

Vinculación con la economía internacional

La política cambiaria ha mantenido su propósito fundamental de evitar movimientos abruptos de capital en el corto plazo, en tanto se atenúan los desequilibrios con el exterior, mediante la inducción de un tipo de cambio flexible y realista, que brinde competitividad a las exportaciones y al turismo y fomente la sustitución eficiente de importaciones.

De esta manera, se continuó con el mercado dual de divisas, y sólo se le han hecho modificaciones operativas para mejorar su eficiencia. El esquema de flotación regulada en el mercado controlado ha permitido adecuar de manera gradual el nivel de tipo de cambio a las circunstancias internas y externas, al tiempo que favorece el desarrollo de las exportaciones no petroleras y disminuye el impacto de los costos sobre los insumos de importación y del servicio de la deuda externa. El tipo de cambio libre, por su parte, ha evitado que los movimientos especulativos de capital afecten las reservas internacionales del Banco de México.

Al día de ayer, la reserva internacional del Banco de México tuvo un monto de 4 525 millones de dólares, esto es, 1 281 millones de dólares menos que al cierre del año 1985. La baja de

la reserva en el curso del presente ejercicio se debió en gran medida al pago neto de crédito externo por 900 millones de dólares; el resto se debió a pagos por transacciones comerciales.

En el mes de enero entró en vigor la ley reglamentaria en materia de comercio exterior, que proporciona un marco legal actualizado para regular y proteger esta actividad; en dicho ordenamiento se establecen medidas contra las prácticas desleales en el comercio internacional.

Se actualizó y mejoró el sistema de devolución de impuestos de importación y, con base en el Programa de Fomento Integral a las Exportaciones (Profiex), se reforzaron las medidas orientadas a promover exportaciones, especialmente de manufacturas.

El sector financiero ha brindado apoyos crediticios a la actividad exportadora del país en forma oportuna. Entre éstos, destacan la carta de crédito doméstica, que impulsa la labor de los exportadores indirectos, y el Programa de Importación Temporal para Exportación.

La evolución de la balanza de pagos durante los primeros meses de 1986 muestra, por una parte, un sensible deterioro de la cuenta corriente, como consecuencia de la brusca caída en los ingresos petroleros, que no se alcanza a compensar con el crecimiento de las exportaciones y el turismo, y, por otra parte, se observa una mejoría en la cuenta de capital que presenta, por primera vez en muchos años, entradas de capital del sector privado en respuesta a la restricción crediticia y a las altas tasas de interés reales en el país.

Política de deuda

La deuda externa de México constituyó, a partir de la posguerra, un instrumento que permitió complementar los esfuerzos financieros internos en favor del desarrollo del país. Así, con estos recursos fue posible acelerar el ritmo de las inversiones y alcanzar un alto crecimiento económico. Desde entonces, se ha contado con el apoyo de instituciones tales como el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y con créditos bilaterales oficiales destinados a financiar importaciones de equipo de los países industrializados. México tuvo un amplio acceso a los mercados mundiales de capital y los créditos de la banca comercial internacional crecieron en forma destacada en los últimos 15 años.

En 1970, la deuda pública externa representó 12% del producto interno. Entre 1971 y 1976, se empieza a utilizar en mayor proporción para financiar un gasto público creciente, hasta alcanzar 20% del PIB.

A partir de la segunda mitad de la década de los setenta, el descubrimiento de vastos mantos petroleros en el territorio nacional, en un contexto de un mercado mundial ávido de hidrocarburos, con precios en alza constante, y los enormes recursos que tuvo a su disposición el sistema financiero internacional, hicieron de México un sujeto de crédito particularmente atractivo. De esa manera, el petróleo y la deuda externa permitieron financiar aumentos espectaculares de inversión pública y privada, que llegaron a exceder 25% del producto interno bruto.

Sin embargo, a partir de 1981 la situación internacional cambió radicalmente. Subieron las tasas de interés a niveles sin precedente, bajó el precio del petróleo y de otras materias primas, en tanto que la economía mundial entró en recesión a causa de la aplicación de políticas antiinflacionarias en los países desarrollados.

De 1977 a 1982, la deuda pública externa creció 156%. Del total registrado en este último año, 17% tenía vencimientos de corto plazo. En ese lapso, la mayor parte de los recursos de la deuda externa se destinaron a financiar la inversión pública y privada, lo que permitió alcanzar altos niveles de crecimiento y expandir significativamente la capacidad industrial del país. Esto se reflejó directamente en las obras públicas, la exploración y explotación petroleras, la generación de energía eléctrica, la ampliación de la industria siderúrgica y la producción de fertilizantes, entre otros aspectos.

Lo mismo sucedió con la deuda externa del sector privado. Se utilizó para aumentar la capacidad instalada de casi todas las ramas productivas de la economía.

Para la actual administración, la política de la deuda pública se basa en la premisa de contratar financiamiento externo sólo por el monto estrictamente necesario para complementar el ahorro interno y cubrir los requerimientos de divisas de la economía, en un contexto de uso racional y crecimiento moderado.

En el período 1983-1985 se avanzó significativamente en la disminución del valor relativo de la deuda pública. Por lo que hace a la interna, después de aumentar 60% en términos reales durante 1982 respecto de 1981, se redujo 30% en los pasados tres años. En cuanto a la externa, ésta ha tenido un ritmo de crecimiento notablemente bajo: el endeudamiento neto, que representó 7% del PIB en 1981, descendió a medio punto porcentual en 1985. En síntesis, durante la presente administración se ha venido aplicando una estricta política de saneamiento y reducción del endeudamiento neto, interno y externo, del sector público.

Para 1986 el programa económico preveía un crecimiento modesto, un déficit público de la mitad del de 1985 y un endeudamiento externo de hasta 4 000 millones de dólares. Este programa partía del supuesto de que el precio promedio del petróleo mexicano sería de 22.50 dólares por barril.

Sin embargo, la drástica caída de los precios del petróleo nos ha obligado a revisar la política de deuda externa.

Es preciso destacar que el primer semestre de este año transcurrió sin apoyos financieros externos, al tiempo que México cumplía puntualmente sus obligaciones. Es decir, además de cubrir el servicio, se realizaron pagos netos del principal de la deuda externa, tanto pública como privada. Tal situación era prácticamente insostenible.

El creciente deterioro del mercado petrolero obligó a revisar las relaciones con nuestros acreedores. En primer lugar, se negoció con el FMI un convenio innovador. A diferencia de los acuerdos tradicionales, fue posible imponer como criterio básico la necesidad de impulsar el crecimiento. Además, se logró proteger

nuestra economía de las fluctuaciones del precio internacional del petróleo, por medio de un mecanismo que permite la disponibilidad de recursos externos suficientes para mantener las importaciones que exige un crecimiento económico de entre 3 y 4 por ciento anual. También se concertó apoyo para nuevas inversiones públicas, en caso de que la recuperación económica durante el primer trimestre de 1987 sea insuficiente. Por último, se hizo expreso reconocimiento de los importantes avances de los años anteriores, evitando compromisos rígidos sobre el déficit nominal, abriendo espacio a la inversión productiva y rechazando cualquier discusión acerca de las empresas estratégicas o la legislación sobre inversión extranjera.

Se cumplió así una parte de la exigencia que marqué en mi discurso del 21 de febrero próximo pasado. Estamos ahora en la etapa de negociar, con los bancos acreedores, las concesiones sobre la deuda contratada y la nueva que requerimos. Es una etapa difícil, pero confiamos en la justicia de nuestros argumentos, la capacidad de nuestros negociadores y el respaldo que significa la seriedad y responsabilidad con que México se ha conducido siempre en el cumplimiento de sus obligaciones.

Planeación democrática

La incertidumbre externa y los nuevos problemas hacen necesario mantener congruencia y perspectiva en nuestras acciones. Por esto, el Plan Nacional de Desarrollo está vigente, tanto en lo relativo a los objetivos nacionales, como en la estrategia general de desarrollo. Frente a las condiciones adversas que prevalecieron en este último año, la flexibilidad del Sistema Nacional de Planeación Democrática permitió actualizar las metas, profundizar en las acciones y adecuar las tácticas. Así, al presentarse al Congreso el documento de Criterios de Política Económica para 1986, se ajustaron a la baja las metas correspondientes a 1986, 1987 y 1988; se profundizó en la jerarquización de prioridades; se revisaron los objetivos y metas contenidos en los programas estratégicos y se reasignaron los recursos en una forma más eficiente y equitativa. Esto se ratificó en el Informe de Ejecución del Plan, que con oportunidad hice llegar a este H. Congreso.

[. . .]

Protección al empleo y al salario

En relación con el empleo productivo, a mi gobierno le ha tocado enfrentar dos aspectos negativos: por un lado, las fuertes presiones que sobre la tasa de ocupación ejerce la crisis y, por otro, el fenómeno demográfico que no siempre recordamos. En decenios anteriores la sociedad mexicana registró las más altas tasas de crecimiento de población; quienes nacieron en esas épocas hoy son jóvenes que salen a la búsqueda de empleo, lo que se traduce en presiones adicionales sobre el mercado de trabajo.

Hemos de reconocer que los obreros y patrones han actuado con la responsabilidad necesaria para superar los conflictos y evitar el cierre de fuentes de trabajo, en tanto que el Gobierno ha instrumentado programas especiales, como el de protección a la planta productiva y al empleo, a la vez que ha hecho flexible la política de aliento a la inversión, en especial para la industria maquiladora.

La generación de empleos todavía no muestra el impacto negativo de la contracción en la actividad productiva y en los niveles de ventas, derivado de la caída de los precios del petróleo. En este año, la tasa de desempleo en áreas urbanas ha seguido una tendencia decreciente en relación con el año anterior. Sin embargo, la encuesta industrial mensual muestra que la ocupación en el sector manufacturero cayó 1.5% en mayo, con respecto al mismo mes del año anterior y, aunque continuó creciendo el total de asegurados permanentes del IMSS, se observa una pérdida de dinamismo, ya que el aumento promedio anual, que fue de 3.9% en el primer trimestre, pasó a 2.3% al mes de julio. Seguiremos atentos la evolución del empleo, ya que existe justificada preocupación de la comunidad de que las tendencias recesivas de la economía lo deterioren.

En las relaciones obrero-patronales se ha corroborado que la conciliación es la vía más práctica y eficaz para resolver los conflictos, reiterando las partes de esa manera su madurez y confianza en las instituciones responsables de la justicia laboral.

El compromiso asumido por la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje de ofrecer una solución justa a los litigios y tramitar los conflictos individuales y colectivos con celeridad, para evitar su rezago, ha dado lugar a que se hayan terminado en tiempo y forma casi 85 000 asuntos, y a que, en mayo de este año, sólo quedaran 9 000 en proceso normal de trámite. En tal sentido, puede mencionarse que los procesos conciliatorios han logrado el descenso en el número de huelgas estalladas: mientras que en el período enero-julio de 1982 se habían registrado 586 estallamientos, para los primeros siete meses de 1986 dicho total, que incluye en algunos casos grupos de empresas, había disminuido a 224.

Como parte del Convenio Único de Desarrollo, se intensificaron y extendieron las acciones de los servicios estatales de empleo, de manera que al mes de agosto operaban ya en 64 ciudades y en las 16 delegaciones del Distrito Federal. En el año en curso, ha sido posible atender 105 000 solicitudes, captar 94 735 puestos de trabajo vacantes y canalizar 65 840 personas a puestos de trabajo o hacia actividades de capacitación. A su vez, con el Programa de Becas para Trabajadores Desempleados del Servicio Nacional de Empleo, se espera atender a 10 088 desempleados durante 1986.

Durante el período que cubre este informe, los salarios mínimos han tenido dos aumentos: de 33.1% a partir de enero y de 25.1% a partir de junio. De esta manera, los salarios mínimos vigentes en agosto de 1986 tienen un aumento nominal acumulado de 66.5%. De enero a agosto del presente año fueron revisados, conforme al calendario de sus vencimientos, seis contratos ley, con un incremento promedio de 34%. Por lo que se refiere a las negociaciones contractuales ordinarias, se aprecia una tendencia moderada al alza. El valor promedio del incremento para el período enero-mayo de 1986 fue de 35 por ciento.

Como resultado de la Declaración Conjunta del Gabinete Económico y del Congreso del Trabajo, el Fondo Nacional de Fomento y Garantía para el Consumo de los Trabajadores (Fonacot) estableció en 1985, entre otras acciones, la disminución de las tasas de interés entre 5 y 6 puntos porcentuales, beneficiando a los acreditados de menor salario; el incremento del monto máximo del crédito, que ascendió el presente año a 249 715 pesos, y la ampliación del cuadro básico y del número de distribuidores afiliados.

Educación

[. . .]

No obstante las dificultades económicas, se han ampliado los servicios de educación, conservando las tendencias históricas y aun superándolas en algunos casos. Durante el ciclo escolar 1985-1986, el sistema educativo, en su modalidad escolarizada, atendió a 25.3 millones de personas, lo que representa casi un tercio de la población total del país y un crecimiento sostenido de 2.2% anual en lo que va del sexenio. En la modalidad extraescolar, se brindó el servicio a dos millones de alumnos.

Hemos avanzado en diversos renglones y han mejorado notablemente nuestros indicadores. En 1970, el promedio de escolaridad de la población mayor de 15 años era apenas superior a los tres grados, en tanto que en 1985 se acercó a los seis grados. La educación prescolar se ha ampliado notablemente; en el ciclo anterior, se atendieron 2.4 millones de alumnos, y comprende ya 60% de los niños de cinco años. Hemos mantenido la posibilidad de atender a 100% de la demanda de educación primaria; sin embargo, la proporción de egresados de este nivel es todavía insatisfactoria. Poco más de la mitad de los que ingresan a primaria termina el sexto año; nos esforzamos por mejorar significativamente esta proporción.

El desarrollo del sistema de educación primaria requiere de la permanencia del libro de texto gratuito, ya que es una conquista que garantiza la indispensable unidad nacional en la formación del ciudadano y la igualdad real de las oportunidades educativas en este nivel de estudios. Como toda obra humana, los textos deben experimentar adaptaciones para hacerlos mejores, pero rechazamos categóricamente las propuestas para su desaparición. En el ciclo escolar que se inicia se distribuirán 85.79 millones de ejemplares de libros de texto.

Durante muchos años el analfabetismo permaneció estancado en alrededor de 14% de la población mayor de 15 años. Lo hemos abatido hasta 9.2% y este año esperamos alfabetizar a un millón más de mexicanos. En el ciclo anterior se atendió a la población adulta sin escolaridad o con escolaridad incompleta mediante la modalidad extraescolar.

En los niveles escolares de posprimaria se mantuvieron crecimientos adecuados conforme a la demanda: la educación secundaria tuvo un incremento superior a 5%; en el bachillerato, 8%; en la educación superior, 5% y en la enseñanza profesional de nivel medio, 13%. Este último aumento muestra el interés especial que tenemos en la educación tecnológica, porque contribuye de una manera efectiva a fomentar nuestro desarrollo. El próximo año escolar estarán funcionando 47 nuevos planteles del sistema Conalep.

[. . .]

Alimentación y nutrición

Una de las estrategias centrales de la política social de la presente administración tiene como finalidad cumplir el compromiso en materia alimentaria. Los avances en alimentación y nutrición, logrados con base en el Programa Nacional de Alimentación, han significado un intenso trabajo de coordinación y concertación, tanto a nivel federal como estatal.

Su objetivo central de fortalecer la soberanía alimentaria se ha logrado gracias al aumento de la producción agropecuaria y pesquera, a la reducción de importaciones de alimentos básicos y a la constitución de reservas; al mejoramiento de los sistemas de abasto, y a la atención creciente a los programas de asistencia social alimentaria en beneficio de los grupos y zonas más necesitados.

Los nuevos procedimientos de fijación de precios de referencia y de garantía, así como la mayor seguridad en la tenencia de la tierra, los apoyos crediticios y técnicos, y las condiciones climatológicas propicias han permitido la autosuficiencia en trigo, arroz, azúcar y en algunos alimentos de origen pecuario. Se estima que en 1986 la producción de los diez cultivos básicos ascenderá a un poco más de 27 millones de toneladas. Por cuarto año consecutivo disminuirán las importaciones de alimentos. Con respecto al inicio de esta administración han bajado en 4 millones de toneladas.

Durante mi administración, la producción agropecuaria ha tenido un crecimiento mayor que el incremento demográfico.

En trigo y azúcar ya se han logrado excedentes exportables y se avanza en la autosuficiencia en otros productos básicos. El sector pesquero muestra una sostenida recuperación y acrecienta su importancia como generador de divisas y alimentos de consumo masivo.

La industria alimentaria ha fortalecido su capacidad productiva, a pesar de las severas dificultades económicas, y se ha garantizado el abasto de los alimentos indispensables para la población.

La racionalización de los subsidios ha permitido que se concentre el apoyo del gobierno en los sectores más necesitados, y que se incremente la cobertura de los servicios de salud y nutrición a los niños y a la población marginada.

Gracias a los esfuerzos realizados para impulsar la industria alimentaria, las empresas estatales han aumentado la producción de pan, aceites comestibles, leche y pastas, productos que se venden a menores precios, beneficiando en especial a las familias de bajos ingresos en las zonas marginadas urbanas y rurales. Dentro de las actividades de comercialización y abasto, en el período que comprende este informe Diconsa e Impecsa[1] canalizaron productos básicos por un monto de 555 000 millones de pesos para garantizar el abasto y evitar elevaciones de precios por escasez.

En el campo de la nutrición y la alimentación, las acciones gubernamentales se han orientado a evitar el deterioro en los niveles de consumo de los mexicanos. A través de las instituciones de salud y asistencia social se espera repartir 122 millones de desayunos escolares, 146 millones de raciones de leche en polvo y 174 millones de raciones alimenticias.

1. Diconsa: Distribuidora Conasupo, S.A. Impecsa: Impulsora del Pequeño Comercio, S.A.

Los avances son todavía insuficientes y se requieren acciones que los consoliden y refuercen, así como la participación organizada y comprometida de todos los sectores del país. La lucha por la soberanía alimentaria seguirá siendo tarea indeclinable, pues constituye una de las mejores vías para superar la crisis y consolidar los avances que históricamente hemos logrado como nación.

Salud y seguridad social

Desde el principio de mi administración se determinó que la consolidación del Sistema Nacional de Salud era el instrumento básico para ampliar y mejorar la atención a la salud de los mexicanos. El avance en cada uno de los componentes estratégicos de este sistema ha sido el siguiente:

■ Se ha reducido el número de personas no protegidas por servicios de salud institucionales permanentes o integrales de cerca de 14 millones a fines de 1982 a 10.3 millones, no obstante que la población ha seguido creciendo. La ampliación de la cobertura se ha debido a un mejoramiento de la productividad de las instituciones de salud y seguridad social y a la rehabilitación y ampliación de las unidades de primer nivel.

■ En los días nacionales de vacunación, se aplicaron poco más de 24 millones de dosis de vacuna antipoliomielítica, y se alcanzó con ello una cobertura de 96% en la población susceptible de protección. Se contó en esta campaña con la participación de voluntarios de los sectores público, social, privado y de las fuerzas armadas.

[. . .]

Desarrollo rural integral

El desarrollo rural integral es una estrategia de cambio estructural que se orienta a redefinir procesos productivos, mejorar el bienestar social de los campesinos y modificar las relaciones económicas en su beneficio. Mediante la ejecución del Programa Nacional de Desarrollo Rural Integral, durante 1985, el sector agropecuario y forestal sostuvo por tercer año consecutivo un crecimiento de 2.2%, superior al de la población. Este crecimiento se explica por el tesón ejemplar de nuestros campesinos y por el apoyo brindado a la producción de granos básicos, oleaginosas y forrajes, que en conjunto aportaron un total de 29.4 millones de toneladas, de las cuales la mayor parte correspondió a maíz, frijol, trigo y arroz.

Para 1986, las previsiones son alentadoras, y se tienen ya resultados positivos en maíz, trigo y frijol. Esto permite prever una disminución adicional en las importaciones de básicos.

En 1985 se incorporaron a la producción 60 303 hectáreas de riego; se rehabilitaron 42 533 y se realizaron obras de infraestructura en 151 329 hectáreas de temporal. Todas estas acciones beneficiaron a más de 40 000 productores.

En materia de crédito, el Banrural, los FIRA y la banca comercial financiaron, durante 1985, las actividades productivas en 11.6 millones de hectáreas con un monto de 1.2 billones de pesos. En 1986 se dará financiamiento para un total de 15.7 millones de hectáreas y se asegurarán 3.8 millones de cabezas de ganado. El beneficio directo alcanzará a más de cuatro millones de campesinos.

En el pasado ejercicio, la producción de fertilizantes fue superior en 15% a la del período anterior, lo que permitió abastecer al agro mexicano con 1.8 millones de toneladas de nitrógeno, fósforo y potasio. Se ha protegido a los productores de cultivos básicos de temporal con precios más bajos de estos productos, en tanto que se establecieron niveles realistas a los que se dedican a cultivos de alta rentabilidad económica.

La balanza comercial agropecuaria y forestal en los primeros cinco meses de 1986 reportó un saldo positivo, destacando las exportaciones de café, jitomate, frutas frescas, ganado vacuno y miel. Aunque el subsector pecuario creció respecto a 1984, la contracción de la demanda nacional ha provocado un debilitamiento en la producción.

En la producción silvícola se han obtenido incrementos tanto en 1985 como en 1986. Esto permitirá reducir los déficit de celulosa y papel que impactan negativamente en la balanza comercial.

Para abastecer de agua en bloque a los centros de población y a las zonas industriales, durante el trienio se construyeron obras con capacidad para proporcionar 20 000 litros por segundo.

El Gobierno ha proporcionado seguridad jurídica a miles de campesinos y auténticos pequeños propietarios para que, sin temor, puedan trabajar en paz sus tierras. Tan sólo en el período que cubre este informe se regularizaron derechos agrarios individuales en 8 178 ejidos y comunidades. Asimismo, se entregaron más de 70 000 certificados de inafectabilidad agrícola, ganadera y agropecuaria a pequeños propietarios, para lo cual ha sido de gran utilidad el catastro rural. Reconocemos que cada vez hay menos superficie que repartir, por lo que cobran singular importancia los tres millones de hectáreas repartidas en mi administración. Tan sólo en el período que se informa, hemos publicado 339 resoluciones que benefician a 32 763 campesinos, con una superficie de 1 010 688 hectáreas.

Pesca y recursos del mar

Durante el período del que hoy se informa, el volumen de la captura pesquera tuvo un crecimiento de 12.7% en relación con los doce meses anteriores. Para apoyar los programas de reparación, reposición, mantenimiento y avituallamiento de la flota pesquera y para impulsar el desarrollo de la planta industrial, se canalizaron créditos por más de 60 000 millones de pesos. Como parte de una restructuración en Productos Pesqueros Mexicanos, se reordenaron los activos de la flota y la planta industrial en empresas especializadas en procesos y en tipo de producto.

En el caso de la pesquería del atún se ha puesto en marcha un programa especial que permite operar con eficacia a nuestra flota. Se obtuvo el levantamiento del embargo atunero por parte del Gobierno estadounidense.

Se continúa impulsando la acuicultura, que constituye una fuente adicional de alimentos para las comunidades pesqueras y agrícolas; incrementa la oferta y el consumo en los estados que

no cuentan con litoral, y fortalece la producción de especies exportables generadoras de divisas. La acuicultura participa con 10% de la producción nacional de productos pesqueros.

Fomento industrial y comercio exterior

El Programa de Apoyo Financiero a la Mediana, Pequeña y Microindustria ha canalizado más de 220 000 millones de pesos. También se han ampliado los estímulos fiscales para la inversión, creación de empleo y relocalización de este tipo de empresas.

Hemos avanzado en la reversión de la tendencia concentradora de la industria, con base en los decretos expedidos en enero de este año para apoyar la inversión, el empleo y la descentralización industrial. Asimismo, se amplió la planta de parques industriales, al contar con alrededor de 100 en todo el territorio nacional.

Se continúa desarrollando los programas por ramas estratégicas, entre los que destacan el de Racionalización de la Industria Automotriz, el de Fomento a la Industria Farmacéutica, y los programas integrales de desarrollo industrial de las industrias electrónica, textil y petroquímica.

La promoción a la inversión extranjera ha hecho factible continuar con la captación de capital externo de manera activa, sistemática y selectiva. Se le dan mayores facilidades al que fomenta exportaciones, sustituye importaciones, genera empleos y favorece el desarrollo tecnológico.

La prioridad que el Gobierno federal otorga a la promoción de exportaciones se acredita con los avances obtenidos en la balanza comercial, que entre 1983 y el primer semestre de 1986 ha registrado un superávit acumulado de más de 35 000 millones de dólares. Cabe destacar que las exportaciones del sector manufacturero cubrieron dos terceras partes de sus propias importaciones, superando la meta establecida para 1986.

No existen elementos en el corto plazo para compensar íntegramente la caída del precio internacional del petróleo. Sin embargo, la tendencia hasta ahora registrada permite estimar que en 1986 se generarán divisas por exportaciones no petroleras por más de 9 500 millones de dólares; tales ingresos cubrirán aproximadamente 80% de las importaciones.

Con objeto de que el mercado fronterizo y las zonas libres se conviertan en una plataforma de exportaciones, se ha procurado asegurar el abasto oportuno de bienes por medio de la promoción de la concurrencia nacional. Se han otorgado cuotas de importación para complementar la oferta de productos básicos de consumo y de insumos industriales y para fines de promoción turística, sobre todo en lo que hace a la frontera norte.

Energéticos

En un esfuerzo por defender nuestros intereses en el mercado internacional del petróleo, a fines del mes de enero me reuní en Cancún con el Presidente de la República de Venezuela. Con voluntad y decisión llamamos a todos los países productores a sumar esfuerzos para procurar la estabilidad del mercado.

Los intereses particulares de corto plazo de algunas naciones productoras y consumidoras se impusieron. Desde diciembre de 1985 varios miembros de la OPEP abandonaron la autodisciplina en exportaciones y la política de precios oficiales y, en su búsqueda de nuevos mercados, sacrificaron la estabilidad de los precios. Los países productores han resentido las consecuencias, ya que los precios internacionales del producto descendieron de 29 dólares en noviembre de 1985 a menos de 10 dólares en semanas pasadas.

Los países de la OPEP han tomado recientemente medidas que han alentado la recuperación de los precios. México espera que esta tendencia se afirme. Para contribuir a ello, México ha restringido temporalmente su plataforma de exportación en 150 000 barriles diarios.

Por su parte, los países consumidores deben comprender que el deterioro de los precios no beneficiará a nadie en el mediano plazo, pues se desalentarán las inversiones en la industria y, tarde o temprano, resurgirá la escasez.

El colapso del mercado petrolero demandó la intensificación de esfuerzos para el cambio estructural y el incremento de la productividad en Petróleos Mexicanos. De manera particular, ha reducido la quema y venteo de gas, de 15% de la producción en 1981, a sólo 3% en mayo de 1986; ha ahorrado en su consumo interno de energía y ha disminuido sus importaciones de 66% en 1981, a 17% actualmente. Pemex destina la mayor parte de su presupuesto de inversión a compras a proveedores nacionales y fortalece de esta manera la industria nacional, particularmente la de bienes de capital. Se han hecho avances en la mexicanización de la marina mercante petrolera. Hemos apoyado a Pemex en sus programas de producción para proteger nuestra capacidad de abasto doméstico y exportación. A pesar de la reducción de sus recursos, es éste uno de los sectores con mayor dinamismo en la inversión pública. Han seguido adelante los programas de productividad y eficiencia de la empresa, la cual sigue manteniendo una sólida posición financiera y su carácter de primer contribuyente del fisco federal.

En la industria eléctrica, en 1985, se comercializaron 965 megawatts por hora-hombre, lo que representó un aumento de 1.4% en relación con el año anterior. En 1986, se ha observado un crecimiento de 7.9%. El tiempo promedio de interrupción anual por usuario continúa disminuyendo. La capacidad instalada alcanzará en este año una cifra superior en 10% a la lograda en 1985, lo cual muestra los resultados positivos de los programas de expansión y eficiencia.

En este año entrarán en operación 13 nuevas plantas generadoras, lo cual implicará adicionar al sistema eléctrico nacional 2 106 megawatts. Cabe señalar que, de esta cantidad, 57% provendrá de una generación distinta a los hidrocarburos, como las hidroeléctricas de Peñitas, en Chiapas, y el Caracol, en Guerrero.

La primera unidad de la central nucleoeléctrica de Laguna Verde entrará en operación comercial en el próximo año. Sabemos que hay grupos sociales que han manifestado su preocupación acerca de este proyecto. Entendemos sus inquietudes; no se escatimarán esfuerzos ni inversiones en medidas de seguridad.

Minería

Durante el ejercicio del que hoy informo, el sector minero-metalúrgico empleó a 226 000 personas y participó con 11.4% de las exportaciones no petroleras y con 4.2% de las exportaciones totales, a pesar de que las cotizaciones internacionales habían bajado. Esto ha sido posible porque se han incrementado los volúmenes enviados al exterior y por la diversificación de los mercados. Nuestro país continúa siendo un productor mundial destacado en la industria minera.

El sector minero paraestatal se ha ajustado tanto a las medidas de austeridad y racionalidad en el gasto, como a las prioridades establecidas en el Programa Nacional de Minería para sus inversiones. Se ha logrado un alto grado de autosuficiencia en los programas de inversión, los cuales se cubren en 66% con superávit de operación, en tanto que, al principio de la presente administración, éste sólo cubría el 3.5 por ciento.

Comunicaciones y transportes

A pesar de la limitación de recursos impuesta por la crisis, el país ha podido continuar avanzando en la construcción de las principales obras nacionales.

Fuimos capaces de cumplir con nuestro propósito anunciado hace un año: instalamos el teléfono 7 millones, no obstante que partes vitales de nuestras comunicaciones fueron destruidas por los sismos de septiembre, y ampliamos considerablemente nuestra capacidad en telecomunicaciones al poner en órbita el segundo satélite que integra el Sistema Morelos.

Así, hemos incorporado otras 500 poblaciones rurales al servicio telefónico nacional, beneficiando de este modo a poco más de 600 000 habitantes. También instalamos 40 estaciones terrenas para la comunicación por satélite, con lo que ya disponemos de 240 en el país.

Continuamos modernizando y simplificando los servicios de correos y telégrafos. Hemos creado dos organismos descentralizados para la más eficiente prestación de estos servicios.

Hemos ampliado y modernizado tramos de carreteras cuyo aforo es de los más importantes; realizamos obras de conservación que suman 226 000 kilómetros; construimos poco más de 1 300 kilómetros de nuevas carreteras troncales, urbanas y libramientos.

Se dio atención al proceso de modernización de la infraestructura portuaria; creamos el organismo descentralizado Servicios de Dragado, y se abanderaron embarcaciones que incrementan la disponibilidad nacional de la flota en más de 350 000 toneladas.

Hemos buscado rescatar al ferrocarril como base importante de nuestro sistema de transportes. Trabajamos en la construcción de nuevos enlaces ferroviarios, principalmente en el eje transversal de Manzanillo-Guadalajara-Monterrey, con lo que evitaremos cruzar innecesariamente el centro del país, y avanzamos en la modernización del de Coatzacoalcos-Salina Cruz. Recientemente pusimos en servicio la nueva vía doble México-Querétaro, que ayudará a descongestionar el tramo más crítico del sistema ferroviario nacional y que es muestra de la transformación estructural de este sistema. También entró en servicio parte de la nueva vía México-Veracruz, que sustituye al segmento más accidentado y escabroso de esta ruta.

Incorporamos a la red nacional de aeropuertos los de Puebla, Puerto Escondido y Tlaxcala. Las líneas aéreas nacionales transportaron casi 23 millones de pasajeros en vuelos nacionales y poco más de siete millones en internacionales.

Estos resultados han sido posibles por el uso eficiente de nuestros recursos, por la organización y trabajo de nuestros técnicos y porque hemos buscado el equilibrio financiero de nuestras empresas, ajustando los precios y tarifas de modo que permitan reducir subsidios.

Modernización comercial y abasto

En el período relativo a este informe se llevaron a cabo diversas acciones orientadas a fomentar la producción de bienes de consumo básico y a atemperar el deterioro del poder adquisitivo del salario real. Asimismo, se avanzó en el cambio estructural dirigido a modernizar la infraestructura y los servicios vinculados al abasto y a consolidar la función reguladora de la Conasupo.

Cabe destacar que en el presente año se importará casi la mitad de lo efectuado hace tres años.

En la Conasupo se han racionalizado los subsidios, lo que ha significado su traslado hacia los productos finales para que beneficien efectivamente al consumidor. Los subsidios habían crecido en forma desmesurada y no siempre favorecían a la población de más bajos recursos, sino que muchas veces fueron a engrosar utilidades de intereses privados en forma injustificada.

La erosión del poder adquisitivo de los trabajadores es motivo de permanente preocupación del Gobierno federal. Para contrarrestar, en lo posible, los efectos de la inflación sobre el salario, se suscribió un convenio con el Congreso del Trabajo que formalizó el compromiso para desarrollar mecanismos de abasto suficiente de productos básicos y de protección del poder de compra de los trabajadores y para mejorar las condiciones generales del bienestar de la población.

Dentro de las políticas de defensa de la economía familiar se consolidó el Programa de Distribución de Leche Rehidratada; se puso en marcha un sistema de distribución de cupones para el consumo de tortilla, que favorece a más de seis millones de mexicanos, y se continuó fortaleciendo la comercialización de productos básicos y otros bienes de consumo generalizado en las zonas urbanas y rurales, que por sus características de bajo poder de compra, resultan insuficientemente atendidas por el comercio privado.

Paralelamente, se ha avanzado en la consolidación del Sistema Nacional para el Abasto y del Fomento a la Modernización del Aparato Comercial. Con ello, se mejora la articulación entre la nueva infraestructura básica de acopio, almacenamiento y dis-

tribución, con la modernización de la ya existente. Al mismo tiempo se fomenta la incorporación de nuevos sistemas de bolsas de granos y oleaginosas, al almacenamiento especializado y al Sistema Nacional de Información de Mercados. Éste empezó a operar en seis ciudades y tiene por objetivo dar transparencia a los precios de los productos hortofrutícolas.

Turismo

Para aumentar la generación de divisas por el turismo se puso en marcha el Programa de Acción Inmediata para el Fomento del Turismo, con medidas tendientes a racionalizar el transporte, estimular la inversión y apoyar la promoción, publicidad y comercialización de los atractivos turísticos. Estas medidas permitieron que a los 1 720 millones de dólares captados en 1985 por turismo receptivo, se sumaran 1 000 millones en el primer semestre de este año.

Como parte de este programa se establecieron tarifas aéreas y paquetes promocionales; se ampliaron permisos para vuelos de fletamento; se otorgaron facilidades para el abastecimiento de combustible y promover así el turismo terrestre; se puso en operación un servicio ferroviario turístico en la ruta Chihuahua-Los Mochis; se estimuló el turismo marítimo; se mejoró la infraestructura turística en diversos puertos; se alentó la celebración de convenciones, ferias y exposiciones; se mejoraron las condiciones financieras para inversiones turísticas; se dieron facilidades para el establecimiento de marinas deportivas; se mejoraron los servicios migratorios y aduanales, y se impulsaron tanto la promoción y la publicidad, como los programas de comercialización turísticos. Todo esto se vio reforzado por medidas de seguridad que fueron coordinadas interinstitucionalmente.

[. . .]

Mensaje

En materia económica, nos proponemos retomar en forma sostenida la senda del crecimiento en un contexto de estabilidad. Nos organizaremos para volver a crecer entre 3 y 4 por ciento en el bienio 1987-1988. Para que sea permanente, sustentaremos el crecimiento en la consolidación de los importantes avances que hemos logrado, en materia de reordenación económica y de cambio estructural. Existen bases en la planta productiva para generar una mayor oferta de empleos y proteger las fuentes de trabajo existentes, a la vez que las reformas en marcha abrirán mejores perspectivas de desarrollo.

No soslayaremos el combate a la inflación. Sus raíces estructurales y la dinámica que observa nos obligan a redoblar esfuerzos para abatirla. La inflación afecta cotidianamente al ama de casa, al obrero, al estudiante, premia la especulación, desalienta las decisiones de inversión productiva y distorsiona la asignación de recursos. El alza de precios sólo se elimina corrigiendo sus causas fundamentales; por ello, es indispensable efectuar las acciones de fondo que requiere su combate. En la lucha decidida y eficaz contra la inflación no descartaremos ninguna opción que sea viable y consistente, siempre que evite espejismos de avances momentáneos y retrocesos permanentes.

Las bases para recuperar el crecimiento y para abatir la inflación durante los próximos dos años han sido las premisas y son ahora, en parte, resultado del proceso en marcha de renegociación de nuestra deuda externa. Ningún país en desarrollo puede crecer sostenidamente y con estabilidad sin complementar sus esfuerzos internos de ahorro con recursos provenientes del exterior, y menos aún si se le deteriora el precio de sus exportaciones y se transfieren al exterior cuantiosos recursos netos. Hemos seguido y mantendremos el camino de la no confrontación, que reconozca corresponsabilidad en la generación del problema de la deuda y el pago de acuerdo con la capacidad que permite crecer. Hemos dado un paso importante al lograr un acuerdo con la comunidad financiera internacional que reconoce la necesidad de crecer y mitiga la inestabilidad que provoca la incertidumbre petrolera. Estamos ahora en el difícil proceso de negociar con nuestros acreedores; el resultado tendrá que propiciar un beneficio adicional para nuestro país en cuanto al costo del servicio de la deuda. Mi gobierno mantendrá su política de obtener recursos del exterior, vía créditos nuevos y concesiones sobre la deuda vigente, que aumenten la producción y el empleo: su monto no significa una carga para las generaciones futuras, si se destina a la creación de una base productiva que les permita satisfacer necesidades. La solución definitiva al problema de la deuda radica en que nuestra economía crezca, se haga más productiva y exporte más y se reduzca así el peso del endeudamiento respecto a la producción interna y la capacidad exportadora del país. Ésta es la manera de conducir con responsabilidad el proceso de endeudamiento.

En los próximos dos años profundizaremos con decisión firme y empeño perseverante la estrategia de cambio estructural en marcha. Tenemos que recimentar nuestro sistema económico, para adecuarlo a las nuevas circunstancias internacionales y a la nueva realidad nacional. Los cambios introducidos en los pasados tres años nos ubicaron en la dirección correcta. En el ámbito del sector público, en el aparato productivo, en la vinculación eficiente con el mercado mundial, los cambios estructurales son factor de modernización y contribuyen a que mejore nuestra economía y a que sea más eficaz y equitativa.

En el marco del Sistema Nacional de Planeación Democrática se acelerará en los próximos dos años el cambio estructural en el gasto público, mediante la elevación de su eficiencia y productividad; el fortalecimiento de la disciplina y el control de su ejercicio, y la profundización en la simplificación de trámites y procedimientos. En materia tributaria, se buscará incrementar los ingresos en términos reales, otorgando mayor equidad al sistema impositivo, protegiendo con ello el ingreso real de los contribuyentes y promoviendo el trabajo, el ahorro y la inversión productiva. Al propio tiempo, se evitará que los precios y tarifas del sector público se vean rezagados respecto de la inflación. Seguiremos el proceso de desincorporación de entidades públicas no estratégicas ni prioritarias para fortalecer aquellas que sí lo son. Profundizaremos en la estrategia de reconversión del sector paraestatal para racionalizar su operación, modernizar su tecnología, fortalecer su productividad y elevar la calidad de los bienes que provee y de los servicios que presta. Se imprimirá mayor eficiencia y eficacia al manejo de los instrumentos de política bancaria y financiera, a efecto de impulsar y robustecer el proceso ahorro-inversión del país.

[. . .]