Criterios generales de la política económica para 1984

MIGUEL DE LA MADRID HURTADO

En síntesis la situación económica en 1983 se ha caracterizado por el hecho de haber sujetado los aspectos más agudos de la crisis, si bien aún no la hemos vencido. Así:

■ Se ha evitado el riesgo de la espiral hiperinflacionaria. Si bien aún es alta, la inflación se ha controlado y empieza a ceder.

■ Se controló la grave inestabilidad cambiaria de fines de 1982.

■ En el sector externo se ha logrado un ajuste sin precedente, resultado de una fuerte contracción de las importaciones. No obstante, en los últimos meses las exportaciones no petroleras empiezan a recuperarse.

■ Se alcanzará la meta de saneamiento financiero público, de un déficit de 8.5% del PIB, producto del ajuste selectivo en el gasto y el fortalecimiento de los ingresos públicos. Así, si se excluye el pago de intereses, la situación de las finanzas públicas en relación con la producción nacional, se corrige de un déficit de 9.2% en 1982 a un superávit de casi 2% en 1983.

■ La deuda pública disminuyó en términos reales; como proporción de la producción del país bajó de 69% en diciembre de 1982 a 58% para fin de 1983.

■ Se revirtió la tendencia al deterioro del ahorro financiero; el crédito, si bien sigue aún deprimido, empieza a reactivarse.

■ La producción nacional medida por el PIB será inferior en alrededor de 3.5% a la de 1982. No obstante, en la mayoría de los sectores se ha logrado evitar que siga cayendo la producción sobre los niveles observados a fines de 1982. No obstante, aún no hay signos claros del inicio de una recuperación.

En materia de empleo se ha evitado que los índices de desempleo sigan deteriorándose. El desempeño del sector agrícola y los programas de empleo son los principales elementos que han coadyuvado a atenuar la escasa generación de empleo. No obstante, la economía aún no recupera la capacidad de generación de empleo productivo en cantidades adecuadas a las necesidades del país.

Sin embargo, la crisis no se ha superado de manera permanente. No se puede relajar el esfuerzo porque aún no se recupera la estabilidad indispensable para el funcionamiento equilibrado de la economía; ceder o aminorar el paso en estos momentos conlleva al riesgo de acelerar la inflación o prolongar indefinidamente la recesión; ello haría volver a la situación de caos y retroceso prevaleciente a finales de 1982 y perder el esfuerzo hasta ahora realizado. Es en este contexto en el que se fijan las tareas que es necesario emprender en 1984.

Durante el mes de noviembre el Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos envió a la Cámara de Diputados el documento intitulado "Criterios generales de política económica para la Iniciativa de la Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para 1984". En ese documento se plantean los aspectos principales de la política económica que seguirá el Gobierno federal durante este año y que sirvieron de base para elaborar la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación que posteriormente, en diciembre de 1983, fueron aprobados por el Congreso de la Unión. En la Sección nacional de este número se resumen los aspectos principales de las exposiciones de motivos de las leyes aprobadas por los representantes populares. Aquí se reproducen fragmentos del documento citado en primer término.

CUADRO 1

Avances en la reordenación económica

Concepto	*1981*	*1982*	*1983*
Finanzas públicas (% del PIB)			
Déficit público	14.5	18.0	8.3
Gasto de bienes y servicios	30.7	28.1	24.3
Pago de intereses	5.2	8.8	10.1
Saldo de la deuda pública (fin de período)	37.4	68.6	57.9
Interna	15.5	23.6	17.5
Externa	21.9	45.0	40.4
Ingresos públicos	26.8	29.5	31.2
Gobierno federal	15.8	16.1	16.4
Organismos y empresas	11.0	13.4	14.7
Total sin Pemex	7.3	6.6	6.8
Pemex	3.7	6.8	7.9
Inflación			
Anual	28.7	98.8	78.0
Trimestral anualizada	—	115.0[a]	126 75.0 59[b]
Sector externo			
Tipo de cambio (variación anual)			
Controlado	—	267.8	49.0
Libre	12.8	466.0	8.4
Balanza comercial/PIB	—1.9	4.0	7.6
Balanza en cuenta corriente/PIB	—5.2	—1.6	2.2

a. Se refiere al último trimestre.
b. Se refiere al primero, segundo y tercer trimestres, respectivamente.

PRIORIDADES Y ESTRATEGIAS PARA 1984

Aunque los avances son sustantivos y en varios renglones sin precedentes, la reordenación nacional debe continuar; la inflación aún es elevada. El nivel del desequilibrio fiscal es alto y el superávit de nuestra balanza con el exterior debe alterarse cualitativamente para que permita la recuperación de las importaciones mediante la de nuestras exportaciones, sobre todo las no petroleras. Aún no hemos recuperado nuestra capacidad de desarrollo y de generación de empleos.

Reconocida la persistencia de los desequilibrios, es necesario determinar la magnitud del esfuerzo de reordenación que debe realizarse. En la fijación de la estrategia se consideraron y ponderaron diversas opiniones, entre ellas las de aquellos sectores que sugirieron aminorar el ajuste adicional que se preveía para 1984. La determinación adoptada es, sin embargo, proceder de acuerdo a las orientaciones originales del programa y completar el esfuerzo ya iniciado. Se trata de prevenir así una recaída y el peligro de que la crisis se arraigue, obligando a prolongar el ajuste durante un período mayor. Quienes propugnan por aminorar el ritmo son generalmente sectores con mayor capacidad de absorber los efectos desfavorables de la crisis, pero la decisión se adopta en atención al interés de las mayorías nacionales, las cuales son las que están sufriendo las consecuencias más graves de la inestabilidad económica, y exigen que se solucione a fondo el problema, sin posponer las decisiones.

En 1984 se inicia la segunda etapa del Programa Inmediato de Reordenación Económica que corresponde al propósito de continuar en el esfuerzo de reordenación y cambio estructural.

En ciertos aspectos esta etapa será más leve que la primera, pero en otros será más difícil: más ligera porque los ajustes serán proporcionalmente menores que los ya realizados, y más pesada, en tanto que se prolonga en el tiempo el esfuerzo y se requiere de una mayor precisión y afinación en las acciones y en la instrumentación de los programas. Éste será todavía un año de sacrificios, en el cual el logro de los objetivos exigirá un delicado manejo de la política de desarrollo.

En esta segunda etapa el programa se orienta al logro de los siguientes objetivos:

I. Combatir la inflación como propósito central para consolidar lo ya logrado, afirmando la caída de las expectativas inflacionarias. Avanzar lo más posible en su abatimiento continúa siendo la máxima prioridad de la política económica.

II. Evitar un deterioro adicional en la actividad económica durante el primer semestre e inducir una recuperación gradual y moderada durante el segundo, siempre y cuando no provoque un repunte de la inflación.

III. Defender el nivel de vida de las mayorías nacionales mediante la protección al salario y atención prioritaria a los programas de desarrollo social. Pero la protección más efectiva será el descenso en la tasa de inflación y el mantenimiento y, en lo posible, ampliación de las fuentes de empleo.

IV. Se reafirma el propósito de defensa del empleo y de la planta productiva, tanto para reducir el costo social del ajuste, como para preservar la capacidad de respuesta del aparato productivo.

V. Continuar con el saneamiento de las finanzas públicas y dar pasos firmes en la corrección permanente de la estructura y productividad del gasto. Este objetivo comprende la instrumentación de un programa de saneamiento integral y de productividad del sector público.

VI. Superar la escasez de divisas para seguir avanzando en la normalización de las relaciones con el exterior y reconstituir las reservas internacionales del Banco de México.

VII. Desarrollar progresivamente los aspectos fundamentales del cambio estructural, para preparar el camino hacia una recuperación diferente a partir de 1985:

- En cuanto al sistema productivo y distributivo, avanzando en materia de desarrollo rural, en la integración y competitividad del sector industrial, en la mejoría del sistema nacional de transportes y comunicaciones, y en la racionalización del aparato comercial;

- En lo que se refiere al desarrollo regional, continuar asignando recursos a las zonas prioritarias del desarrollo definidas en los programas regionales y avanzar en la descentralización de la vida nacional en las líneas sectoriales ya trazadas.

VIII. Dar énfasis a los aspectos cualitativos del desarrollo, en particular acentuar la atención en la educación, salud, medio ambiente, seguridad pública e impartición de justicia.

IX. Mantener y reforzar el proceso irreversible de renovación moral de la sociedad. El Estado continuará encabezando este esfuerzo.

X. Avanzar en el desarrollo de la planeación democrática en todas las áreas del desarrollo.

Los objetivos propuestos confirman la voluntad de no retroceder en la lucha contra la crisis, haciendo que los costos ineludibles de este período de transición se reflejen en la recuperación de nuestra capacidad de desarrollo y en su justa distribución sectorial, social y territorial.

El éxito del programa para 1984 descansa en gran medida en los resultados que se obtengan en el control de la inflación. El combate a la inflación constituye el aspecto medular de la estrategia, dado que condiciona la estabilidad necesaria para la recuperación y reorientación del crecimiento. La tendencia declinante de la inflación, lograda a partir del segundo trimestre de 1983, deberá continuar a un ritmo más acelerado. En 1984 se deben dar pasos trascendentales hacia la erradicación definitiva de esta fuente de malestar social. Todos los instrumentos de la política económica se combinan en forma coherente para la consecución de estos objetivos y a fin de iniciar simultáneamente una recuperación gradual de la actividad económica. El diseño y la ejecución de esta política se está planteando de tal forma que la inflación anual se sitúe alrededor del 40 por ciento.

En la recuperación de la actividad productiva los rubros de inversión, tanto pública como privada, deberán detener su tendencia a la contracción y en la medida de lo posible iniciar un crecimiento moderado, pero positivo en términos reales. Se seguirá un programa integral de aliento a la oferta productiva y a la inversión privada y se continuará reorientando el gasto público hacia el mercado interno, lo que, aunado a una mayor disponibilidad de divisas, propiciará la ampliación de la capacidad productiva. Por su parte, es factible que el consumo presente un ligero repunte como consecuencia de la política de protección al salario y de la probable reactivación moderada de la economía. Sin embargo, pretender una acelerada reactivación prematura puede provocar un retroceso de incalculables consecuencias en lo ya alcanzado.

Se proyecta detener el decremento de la economía y procurar alcanzar un crecimiento de alrededor de uno por ciento. En el aspecto sectorial se espera un comportamiento relativamente más dinámico en las actividades agropecuarias, minería y electricidad, que crecerían por encima del promedio; un crecimiento moderado en transporte y manufacturas, que se apoyaría principalmente en el uso más intensivo de la capacidad instalada, y un crecimiento menor al promedio en construcción, comercio y otros servicios.

Por las características peculiares que atraviesa nuestra expansión demográfica, el crecimiento de la población en edad de trabajar llega a niveles cercanos a 3.8%, magnitud imposible de absorber en una economía que requiere mantener la austeridad como premisa para abatir la inflación, en proteger la ocupación existente y solventar los excesos de deuda contraídos en el pasado. Acorde con esta situación se plantea como necesario redoblar los esfuerzos para dar mayor eficiencia a los programas de emergencia de protección al empleo, orientar el gasto público a inversiones que generan más trabajo y fomentar el uso de mano de obra en los diferentes procesos de producción.

En efecto, en 1984 no será posible disminuir la desocupación abierta. La evolución prevista de la producción aún no lo permite; sin embargo, mediante los programas mencionados se impedirá, al menos, que se acreciente. Se busca que la tasa de desempleo abierto no sea mayor al 8.5%. No se puede permitir que el empleo y el aparato productivo se deterioren a niveles que hagan prácticamente imposible su recuperación. Su protección continúa siendo indispensable en este segundo año de ajuste. La moderación en las demandas salariales y los programas de emergencia del empleo y protección a la planta industrial permitieron este año detener la caída en los niveles de ocupación, evitando así un prolongado período de ajuste con recesión y reducción en el bienestar de la población. Para 1984, en apoyo a la recuperación económica y por justicia social, se propiciará que los salarios reales no se deterioren.

El entorno económico previsto para el próximo año implica un importante ajuste en materia presupuestal. Se trata no sólo de seguir saneando las finanzas públicas, sino de lograr también su corrección permanente, elevando consistentemente los ingresos públicos y restructurando y mejorando la productividad del gasto. En relación al propósito de avanzar en el saneamiento de las finanzas públicas y como elemento importante en la lucha contra la inflación, se buscará una reducción del déficit público a un 5.5% del PIB, cifra 35% inferior a la de 1983 y que contrasta con el ajuste de más del 100% realizado en este mismo año. Un déficit de este monto permite un financiamiento sano, sin recurrir a la emisión de circulante, con menor uso de recursos externos que en 1983, libera un volumen importante de recursos para el financiamiento del resto de la economía y es consistente con el objetivo de reducir las tasas de interés internas.

Para fortalecer los ingresos se redoblarán esfuerzos que eviten la evasión fiscal y mejoren la equidad del sistema; en materia de política de precios y tarifas del sector paraestatal, los ajustes de mayor importancia se dieron ya durante 1983; ahora es necesario evitar retrocesos que llevarían a realizar, tarde o temprano, medidas aún más severas. Por ello, en 1984 se seguirán haciendo ajustes en los precios y tarifas del sector público, que serán proporcionalmente menores a los realizados en 1983. Se afectarán en mayor medida aquellos bienes y servicios demandados por los grupos con mayor capacidad de ingreso, con el objeto de eliminar subsidios indirectos que tienen repercusiones regresivas en la distribución del ingreso.

Tanto el gasto presupuestal a financiar como el gasto neto de interés deberán continuar su tendencia descendente como proporción del producto interno. Este esfuerzo exige mantener inalterables los criterios de austeridad y equidad, lo que demanda contener el gasto corriente, dando prioridad al gasto social y reorientando las inversiones. Se propone aumentar la productividad y eficiencia del manejo de los recursos y será necesario el cierre de programas y proyectos no prioritarios. La mayor satisfacción de las necesidades esenciales para los grupos de bajos ingresos continuará siendo, de acuerdo a lo señalado en el Plan, un objetivo de máxima prioridad para el Gobierno. La política macroeconómica que se propone hace compatibles la reordenación de las finanzas públicas con una mayor participación de los programas sociales.

Una economía integrada hacia adentro y competitiva hacia afuera sólo puede ser factible con una política de tipo de cambio realista. La historia ha demostrado que el proteccionismo indiscriminado y la sobrevaluación del tipo de cambio únicamente provocan ineficiencia y agravan la dependencia.

El mantenimiento de la política de tipo de cambio realista, aunado al apoyo a las exportaciones y la recuperación esperada de

la economía internacional, inducirán un crecimiento importante de éstas, principalmente en las exportaciones no petroleras y el turismo. Esta política, además, deberá repercutir favorablemente en las actividades sustitutivas de importaciones.

Lo anterior puede llegar a significar un saldo favorable en la balanza de cuenta corriente de hasta ochocientos millones de dólares, cifra acorde con la trayectoria de mediano plazo que deseamos para México. Este hecho será muy importante para lograr financiar el pago de la deuda exterior y seguir reconstituyendo las reservas internacionales. De esta forma fortaleceremos, en 1984, la posición mexicana en sus relaciones económicas con el exterior.

El programa para 1984 considera explícitamente la incidencia de la política económica sobre el cambio estructural. Se continuará con la modificación de los precios relativos de los productos del campo y de los insumos, principalmente los energéticos. La política cambiaria continuará induciendo un incremento en la competitividad externa de nuestros productos e impulsará una sustitución más eficiente de nuestras importaciones. La permanencia de la orientación sectorial del gasto y del crédito y la recomposición de los ingresos públicos, constituyen un elemento importante para emprender la recuperación sobre bases de mayor equidad y justicia. La descentralización de los servicios de educación y salud contribuirá a redistribuir territorialmente el bienestar social. El avance en los aspectos fundamentales del cambio estructural, durante la segunda etapa de la reordenación, apunta a recuperar la capacidad de crecimiento sobre bases diferentes a las del pasado.

Durante 1984 se propone consolidar el Sistema Nacional de Planeación Democrática, perfeccionando y extendiendo las formas y mecanismos de participación social. En este año se conocerán el Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo, los programas de mediano plazo, sectoriales e institucionales contenidos en el decreto aprobatorio del Plan Nacional y se avanzará en la ejecución de los programas regionales y los intersectoriales, lo cual dará mayor claridad y precisión a la tarea de conducir el desarrollo y servirá de guía para orientar el comportamiento de los agentes económicos y de todos los grupos sociales. Los presentes Criterios y los Programas Operativos Anuales darán la pauta para avanzar en la afinación de la programación-presupuestación y servirán para evaluar y controlar el desempeño de la Administración Pública Federal. Asimismo, dentro del respeto a la soberanía de las entidades federativas, se impulsará la coordinación entre la planeación nacional y aquélla que realicen los estados y municipios.

Las perspectivas que se han señalado hacen evidente el delicado balance que se debe mantener en el manejo de la política económica. El programa propuesto es realista y consistente: no pretende reactivar la economía más allá de lo posible, porque ello implicaría erosionar lo alcanzado en materia de inflación, pero al mismo tiempo pretende impedir que se prolonguen las condiciones recesivas y se ponga en riesgo la capacidad de crecimiento futuro de la economía. El propósito del ajuste de la segunda etapa de reordenación es permitir establecer un nuevo equilibrio sobre el cual fundar de manera más sana el crecimiento.

Las previsiones no están exentas de riesgos. La evolución del sector externo, especialmente en lo relativo a los precios de nuestras principales exportaciones y en las tasas de interés internacionales, y la inversión privada durante 1984, son elementos cuyo comportamiento influirá significativamente en el éxito del programa. Se requerirá de un cuidadoso seguimiento de estos factores para que, con flexibilidad, la estrategia se mantenga dentro del rumbo señalado.

CUADRO 2

Metas de política económica para 1984

Concepto	*Crecimiento real (rangos)*
Producto interno bruto	0.0 a 1.0
Consumo total	− 0.3 " 0.4
Inversión total	1.0 " 2.6
Exportaciones	6.5 " 8.5
Importaciones	9.0 " 10.0
Producto sectorial	
Agropecuario, silvicultura y pesca	1.5 " 2.0
Minería	2.0 " 2.8
Manufacturas	0.2 " 0.8
Construcción	− 0.5 " 0.3
Electricidad	1.5 " 2.1
Comercio, restaurantes y hoteles	− 0.3 " 0.3
Transportes y comunicaciones	− 0.2 " 0.8
Servicios financieros, seguros y bienes inmuebles	− 0.4 " 0.5
Servicios comunales, sociales y personales	− 1.0 " 0.2
Inflación	
Anual	40.0
Promedio	50.0
Finanzas públicas (porcentajes del PIB)	
Déficit público	5.5
Superávit financiero excluyendo intereses	4.3
Pago de intereses	10.1
Gasto en bienes y servicios	23.7
Saldo de la deuda pública	54.8
Interna	39.3
Externa	15.5
Ingresos públicos	32.0
Sector externo	
Balanza comercial/PIB	5.7 a 6.0
Balanza en cuenta corriente/PIB	0.0 " 0.5

Reiteramos que no se busca volver al esquema anterior. El programa económico propuesto contiene los elementos que nos permitirán iniciar a partir de 1985 una decidida recuperación con un sector externo menos vulnerable a los acontecimientos internacionales y propulsor importante del crecimiento; con unas finanzas públicas cuyo ejercicio no causará presiones inflacionarias y sí en cambio será base de permanentes acciones redistributivas y de bienestar social; con un aparato productivo cuyo funcionamiento no recaiga fundamentalmente en las importaciones y sea generador de los empleos requeridos por el país; con una estructura de precios sin rezagos y distorsiones que impidan la asignación correcta de los recursos. En fin, una recuperación que nos coloque en una senda equilibrada, justa y duradera.

Nuestro patrimonio, nuestros recursos materiales y humanos, la solidez de nuestras instituciones y el régimen de libertades democráticas en que vivimos y que defendemos, serán nuestras mejores armas para continuar superando la crisis. □