

La política económica para 1986

MIGUEL DE LA MADRID HURTADO

Durante 1985, frente a una agudización de las circunstancias adversas internas y externas, la acción conjunta del Gobierno de la República y de la sociedad mexicana logró mantener la evolución global de la economía dentro de la trayectoria definida por nuestra planeación nacional. No hubo avances importantes en el proceso de reordenación económica, pero se evitó el deterioro o retroceso: el crecimiento de la economía, la inflación y el déficit público como porcentaje del PIB se situarán durante 1985 en niveles equivalentes a los observados durante 1984.

No se logró una reducción adicional de la inflación o del déficit público, pero, frente a dificultades mayores, se evitó que se revirtiera la tendencia de su saneamiento. No hemos permitido que el país y su economía sean dominados por fenómenos adversos muchas veces fuera de nuestro control. No nos hemos abandonado a la inercia ni adoptado soluciones tímidas a los problemas. Hemos actuado con oportunidad y firmeza para preservar los avances ya alcanzados y sentar las bases que nos permitirán nuevamente seguir avanzando.

El 19 de noviembre de 1985, de conformidad con lo que establecen los artículos 7 y 27 de la Ley de Planeación, el Presidente de México envió al Congreso de la Unión el documento "Criterios Generales de Política Económica para la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Egresos de la Federación, correspondiente a 1986". En él se presentan los objetivos y la orientación de los principales instrumentos de política económica para 1986. El documento consta de dos capítulos y un mensaje final. En el primero "Contexto nacional e internacional", se hace un breve balance de lo ocurrido en los últimos tres años, se plantean los principales problemas enfrentados y las acciones

ejecutadas y se comentan los éxitos y las fallas en la consecución de los objetivos que se establecieron en 1982. En el segundo capítulo, "Objetivos, estrategias y líneas de acción", se presenta la política económica para 1986, distinguiendo lo que se realizará en materia de reordenación económica, de reconstrucción y de cambio estructural. En el mensaje final se sintetiza el documento y se exponen las principales razones que llevaron al Gobierno a adoptar la estrategia que propone frente a otras posibilidades de política económica. En estas páginas se reproduce el texto íntegro del segundo capítulo. La Redacción hizo pequeñas modificaciones editoriales y puso el título.

Gracias a los progresos que logramos en 1983 y que posteriormente preservamos, nos encontramos hoy en una etapa diferente. Hemos superado la emergencia económica, limitado el costo social de la crisis, evitado retrocesos en el proceso de reordenación e iniciado cambios estructurales. El orden constitucional permanece inalterado; incluso las instituciones de la República se han fortalecido porque la fuerza unificadora de los mexicanos crece frente a la adversidad. Sin embargo, en un entorno mundial de una complejidad sin precedente para tiempos de paz, frente a un problema económico interno enraizado y resistente, medidas y acciones que en otras circunstancias hubieran sido adecuadas se tornan actualmente insuficientes. Por ello debemos avanzar sin tregua en los cambios de fondo ya emprendidos, que nos permitirán consolidar la estabilidad económica, fortalecer nuestra estructura productiva y realizar en la práctica nuestra concepción de la democracia social.

Los sismos del 19 y 20 de septiembre pasado han dado mayor actualidad e impulso a este proceso de cambio. El terremoto ha segado vidas, dejado gran número de damnificados sin vivienda, causado cuantiosos daños físicos y afectado servicios fundamentales, particularmente en el ámbito educativo y hospitalario. Es urgente dar solución inmediata a los graves problemas humanos y materiales provocados. La reconstrucción no admite demoras. Pero es necesario, como lo ha propuesto el Gobierno de la República, recogiendo el sentir unánime de la población, reconstruir y renovar simultáneamente. Ahora más que antes, es impostergable profundizar en los cambios estructurales, de calidad, que demanda la sociedad actual y la de mañana; no se trata simplemente de reponer lo destruido, sino de recimentar, en el proceso mismo de reconstrucción, una dinámica de modernización productiva y de transformación social, impulsando la enorme vitalidad del pueblo mexicano en una renovada dirección. Corresponde a nuestra generación en este momento, dentro de una magna tarea de renovación nacional, sentar las bases y la dirección del cambio que requiere el desarrollo del país, para que su futuro recoja las mejores aspiraciones de su historia.

La gran destrucción ocurrida genera nuevas necesidades que se enciman a una situación económica difícil. Debemos enfrentarlas no mediante una pulverización de acciones particulares y un relajamiento general del proceso de reordenación económica, sino solidaria y ordenadamente, mediante esfuerzos adicionales de trabajo, productividad, ahorro y generación de divisas. La mayor injusticia que podría hoy cometerse sería permitir que se diluyeran los avances alcanzados en los últimos tres años y que resultara vano el sacrificio de todos los que contribuyeron a su logro. Reiteramos que no hay progresos duraderos en un marco de inestabilidad económica. Pero el proceso de reconstrucción, sin modificar los objetivos fundamentales de nuestra política de desarrollo, obliga a revisar el orden de las prioridades, profundizar en acciones ya emprendidas y postergar otras que no son estrictamente necesarias. En algunos casos, es preciso acelerar decisiones de cambio estructural o de reconversión económica que liberen recursos para actividades fundamentales y, al mismo tiempo, resuelvan problemas de eficiencia básica de la economía. En otros, como en materia de vivienda, es necesario instrumentar acciones novedosas que amplíen la participación social y multipliquen los beneficios derivados de los recursos disponibles. En muchas áreas es necesario modificar el ritmo para conservar el rumbo.

Sobre la base de los avances logrados durante los últimos tres

años en el proceso de reordenación, considerando la naturaleza estructural de los problemas que estrechan los márgenes de la economía y frenan el desarrollo del país, atendiendo los nuevos retos que han surgido a partir de los sismos recientes y apoyándose sobre la voluntad renovada de participación y de cambio de la mayoría de la población, la política económica durante 1986 estará guiada por un propósito fundamental:

Articular, en el marco de una gran tarea de renovación nacional, las exigencias de un esfuerzo adicional de reordenación económica con las orientaciones del proceso de reconstrucción y de cambio estructural.

A su vez, de este propósito se derivan tres objetivos:

- Avanzar con un vigor renovado en el saneamiento de las finanzas públicas y la reducción de la inflación, fortaleciendo así la capacidad de crecimiento sostenido de la economía y las posibilidades de mejoría del bienestar social.

- Impulsar ordenadamente los programas de reconstrucción, ampliando la participación de la sociedad en su diseño e instrumentación.

- Acelerar el proceso en marcha de cambio estructural y reconversión económica, elevando la productividad del sector público, enfatizando la prioridad social en sus acciones, modernizando la planta industrial nacional y estimulando la descentralización.

Durante 1986 la tarea de renovación nacional enmarcará así un triple reto: el de la reordenación, el de la reconstrucción y el del cambio estructural.

1. LA REORDENACIÓN

Durante los últimos 18 meses se ha detenido el avance en el proceso de reducción de la inflación y del déficit fiscal. El crecimiento económico es inestable mientras permanecen condiciones de inflación alta y desintermediación financiera. Por ello es prioritario intensificar durante 1986 el proceso de reordenación con el propósito de reducir nuevamente de manera significativa la inflación y el déficit fiscal, lo que permitirá a su vez estabilizar el sistema financiero y el mercado cambiario, condiciones necesarias para lograr un crecimiento económico duradero y fortalecer los salarios reales.

El esfuerzo adicional de reordenación económica que se plantea para 1986 se desenvolverá en un entorno internacional que seguirá siendo desfavorable para México. Permanecerá una situación de sobreoferta estructural en el mercado internacional del petróleo; se anticipa que se mantendrán condiciones de incertidumbre e inestabilidad y que la evolución del mercado dependerá del grado de cooperación que logren establecer entre sí los productores. Se pronostica un menor crecimiento de la economía norteamericana (2% en 1986 contra el 3% esperado para el presente año) lo que, junto con la presión de prácticas proteccionistas, no favorecerá el crecimiento de las exportaciones mexicanas. Se espera que el dólar se siga deteriorando en relación con las monedas europeas y el yen, lo que puede evitar que el

menor crecimiento económico en Estados Unidos se traduzca en cambios significativos en las tasas internacionales de interés.

Para lograr, en un contexto internacional adverso, importantes avances en el saneamiento de las finanzas públicas y el abatimiento de la inflación, se ha integrado un esquema de política macroeconómica centrado en la reducción del déficit fiscal, tanto por la vía del gasto como de los ingresos, la moderación monetaria, la racionalización de la protección comercial, la sincronización de ajustes en precios y tarifas y, en cuanto las condiciones objetivas de la economía lo permitan, la reducción de las tasas de interés y del ritmo de deslizamiento de nuestra moneda.

Una vez establecida la moderación fiscal y monetaria, las políticas que inciden directamente sobre la dinámica del proceso costos-precios pueden resultar de gran efectividad y elevar la viabilidad de una estrategia de rápido descenso de la inflación. Ello se logra fundamentalmente mediante un manejo adecuado de la política comercial, permitiendo que los precios externos ejerzan una función reguladora sobre los internos, y mediante el gradualismo en los ajustes de precios y tarifas públicas. La política de reordenación económica seguida en los últimos tres años ha buscado, en general, articular el control de la demanda con la regulación de los costos. Aprovechando la experiencia acumulada, será necesario fortalecer a futuro dicha articulación; introduciendo las adecuaciones instrumentales que los avances alcanzados hacen ahora viables.

A. Política general de finanzas públicas

La reducción del déficit fiscal es un elemento fundamental del proceso de reordenación económica propuesto para el año próximo, ya que se plantea reducir el déficit de 9.6% del PIB en 1985 a 4.9% en 1986. Como se observa en el cuadro 1, el ajuste fiscal se basa fundamentalmente en un aumento de 1.5% del PIB de los ingresos del sector público presupuestal y en una reducción de 2.4% del PIB del gasto programable devengado.

Desde el punto de vista histórico, el ajuste programado tiene como único precedente el realizado durante 1983, cuando los ingresos presupuestales aumentaron 4 puntos porcentuales del PIB y el gasto programable se redujo en 3.4% del PIB. Sin embargo, hay que mencionar que en 1983 la revaluación por una sola vez de los ingresos petroleros, derivada del cambio real de paridad, contribuyó de manera destacada al aumento de los ingresos. Asimismo, cabe recordar que el ajuste presupuestal de 1983 se realizó bajo un marco en el cual la inversión pública, los salarios y las transferencias habían venido creciendo en términos reales durante el período 1978-1981, mientras que para 1986 se llevará a cabo en una situación en la que el gasto programable se ha venido reduciendo como porcentaje del PIB por quinto año consecutivo y en la que es necesario, además, acomodar los gastos asociados con la reconstrucción. Ello significa que se requerirá durante 1986 un esfuerzo excepcional de productividad, eficiencia, disciplina y renovación en el ámbito del sector público.

Se espera que los intereses devengados del sector presupuestal mantengan básicamente su participación en torno a 12.5% del PIB. Esta estimación se basa en un supuesto realista sobre la evolución de las tasas internas de interés (CPP promedio de alrededor de 60% para 1986, observándose tasas más altas al principio del año y más bajas después), de tal suerte que no se originen

presiones a lo largo del año en este rubro del gasto. Por lo tanto, el superávit fiscal antes del pago de intereses se elevaría de 3.5% del PIB en 1985 a 8.3% en 1986.

CUADRO 1

*Evolución de las finanzas públicas, 1985-1986
(Porcentaje del PIB)*

	1985	1986	1986 / 1985
Uso total de recursos financieros	9.6	4.9	-4.7
Intermediación financiera	1.2	0.9	-0.3
Déficit económico	8.4	4.0	-4.4
Déficit fuera de presupuesto	0.9	0.6	-0.3
Déficit presupuestal	7.5	3.4	-4.1
Ingresos presupuestales	30.3	31.8	+1.5
Ingresos no petroleros del Gobierno federal	9.2	9.4	+0.2
Ingresos brutos de Pemex	13.2	14.2	+1.0
Ingresos de otras empresas	7.9	8.2	+0.3
Gasto neto presupuestal	37.8	35.2	-2.6
Intereses	12.5	12.5	-
Participaciones y estímulos	2.6	2.7	+0.1
Adefas pagadas	1.2	0.9	-0.3
Gasto programable pagado	21.6	19.2	-2.4
Adefas a pagar	1.4	1.4	-
Gasto programable devengado	23.0	20.6	-2.4
Gobierno federal	9.5	8.2	-1.3
Gastos corrientes	4.6	3.8	-0.8
Inversión	1.7	1.6	-0.1
Transferencias corrientes	2.1	1.9	-0.2
Transferencias de inversión	1.1	0.9	-0.2
Organismos y empresas	13.5	12.4	-1.1
Gastos de operación	10.3	9.7	-0.6
Inversión	3.2	2.7	-0.5
Memorándum (variación real)			
Deuda pública interna	-4.3	-13.0	
Deuda pública externa	-4.2	0.0	

La generación de un superávit antes del pago de intereses de la magnitud propuesta brindará márgenes a la programación financiera, ya que el déficit global correspondiente da lugar a un desendeudamiento público importante en términos reales. La consecuente reducción de la expansión monetaria y de la liquidez de la economía favorecerá la estabilidad financiera y cambiará y, con posterioridad, contribuirá en el curso del segundo semestre, junto con el manejo de la política comercial y de precios y tarifas, a abatir el ritmo de crecimiento de los precios.

B. Política de ingresos

Para alcanzar durante 1986 un aumento de 1.5% de la participación de los ingresos presupuestales en el PIB, se plantea revertir la tendencia a la baja de los ingresos no petroleros del Gobierno federal y aumentar 1.3% los ingresos brutos de organismos y empresas.

Para el año próximo se propone, junto con la corrección por inflación de la tarifa de personas físicas, imponer cargas adicionales que eleven la recaudación proveniente de los estratos de ingresos medios y altos; estos recursos adicionales se destinarían

a los programas de reconstrucción. En el caso del Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios, se plantea un incremento de tasa de aquellos bienes que pueden ser catalogados como de consumo no indispensable. El impuesto sobre automóviles nuevos sufre cambios importantes. Estas modificaciones al sistema impositivo, junto con el fortalecimiento de los mecanismos de control de la evasión fiscal, permiten proyectar un aumento de dos décimas de punto porcentual del PIB de los ingresos no petroleros del Gobierno federal durante 1986, a pesar del poco dinamismo experimentado de la actividad económica.

En 1986 se continuarán adecuando los precios y tarifas de los bienes y servicios que proporciona el sector público, a fin de evitar que se pierdan los avances de los tres últimos años y seguir con la corrección de la estructura de precios del sector, con la rehabilitación financiera de las empresas públicas, con la reducción y racionalización de los subsidios y con la estrategia de cambio estructural.

En este contexto, los ajustes de precios y tarifas que se introduzcan considerarán los siguientes criterios básicos: equidad, procurando incrementar en menor proporción los precios de los bienes y servicios que tienen mayor incidencia en el costo de la canasta de consumo básico de la población de bajos recursos; las referencias internacionales relevantes en el caso de los bienes comerciables con el exterior y, para otros bienes y servicios, el nivel y evolución de sus costos de producción, así como el cumplimiento de compromisos específicos en materia de productividad y eficiencia de las entidades del sector paraestatal. Más que en el pasado reciente, se persigue introducir ajustes graduales a lo largo de 1986 para estabilizar los precios relativos del sector público y reducir la inercia inflacionaria. La política anterior permite prever un aumento de 1.3% del PIB de los ingresos brutos de organismos y empresas del sector público presupuestal.

C. Política de gasto

Para alcanzar el ajuste propuesto del gasto programable presupuestal en 2.4% del PIB, se plantea reducir el gasto del Gobierno federal en 1.3% y el correspondiente a organismos y empresas en 1.1% del PIB. A diferencia de lo ocurrido en 1983, cuando el recorte se concentró en dos terceras partes en el gasto de inversión, el ajuste afecta más al gasto corriente (1.6% del PIB) que al gasto de inversión (8 décimas de punto porcentual del PIB), o sea, se distribuye en una proporción de 68 y 32 por ciento, respectivamente. Cabe subrayar que, dentro de la incertidumbre que caracteriza una economía que todavía se enfrenta a serios problemas y a una situación internacional adversa, la integración del presupuesto se ha basado en supuestos realistas sobre la evolución de las principales variables macroeconómicas (inflación, tasas de interés, tipo de cambio). Queda así explícito desde el presupuesto de salida la magnitud del ajuste real que se requiere, de forma tal que no surjan a lo largo del año solicitudes de ampliación al gasto originadas en desviaciones de los parámetros macroeconómicos.

La naturaleza del ajuste presupuestal propuesto permite compatibilizar el saneamiento requerido de las finanzas gubernamentales con la atención de los compromisos fundamentales que le competen al gasto público. Así, dentro de la escasez de recursos disponibles, se canalizarán fondos a los programas de reconstrucción, al mantenimiento del gasto de bienestar social, a la aten-

ción indispensable de inversiones prioritarias en los sectores de desarrollo rural e infraestructura básica y a la protección de la inversión de los campos estratégicos, particularmente en Pemex y la CFE. Frente a las necesidades no atendidas, sería deseable elevar los niveles de gasto público; sin embargo, es imprescindible ajustar el presupuesto al monto de los recursos no inflacionarios disponibles.

Para alcanzar la magnitud y la composición del ajuste propuesto, que se concentra sobre el gasto corriente, se plantea intensificar de manera muy significativa la política de cambio estructural en el ámbito del sector público. Es necesario continuar y profundizar los esfuerzos de productividad y eficiencia en las empresas públicas, acelerar el proceso de depuración de los subsidios vía gasto, continuar con el proceso de revisión de los campos de acción del sector público, manteniendo las entidades estratégicas señaladas por la Constitución y las prioritarias para el desarrollo nacional. Paralelamente, es necesario fortalecer los mecanismos de seguimiento y control del ejercicio del gasto para, en caso de desviaciones injustificadas, introducir las sanciones correspondientes.

D. Política de comercio exterior

Continuar la racionalización de la protección es un elemento crítico del paquete económico de 1986. Los avances adicionales que se logren en este campo permitirán controlar utilidades excesivas y reducir la inercia inflacionaria, a la vez que contribuirán a fortalecer gradualmente la eficiencia de la planta productiva e impulsar el dinamismo de las exportaciones no petroleras. Para alcanzar dichos objetivos se plantea continuar con el proceso de sustitución de permisos previos por aranceles, reducir significativamente la dispersión arancelaria, introducir mecanismos de defensa contra prácticas desleales de comercio derivados de un marco legal actualizado y mantener temporalmente, brindando un nivel de protección razonable a la planta productiva nacional, el régimen de precios oficiales mientras se consolida el sistema de valoración aduanera.

E. Política cambiaria, financiera y de deuda externa

Se mantendrá durante el año próximo un manejo flexible y realista de la política cambiaria y de las tasas de interés. El sistema de flotación regulada en el mercado controlado permitirá equilibrar el tipo de cambio a un valor real atractivo para las exportaciones. Se mantendrán en el mercado libre aquellas operaciones cuyo intento de control, además de entorpecer la actividad económica, resultaría ineficaz dadas las características de operación de la economía mexicana; su nivel reflejará la situación de la oferta y la demanda en dicho mercado. Paralelamente, se seguirán haciendo avances para mejorar el funcionamiento de la parte controlada del mercado de cambio; conviene subrayar que en el mercado controlado se canaliza 80% de las transacciones en bienes y servicios de la economía nacional.

La política de tasas de interés seguirá estimulando el ahorro interno en moneda nacional, buscándose a la vez moderar el costo del crédito. Se espera que el costo de la captación se sitúe en promedio anual en torno a 60% y que se reduzca de modo importante en la segunda parte del año. De esta forma, las tasas reales de interés serán en promedio moderadamente positivas: la ma-

yor propensión al consumo o a la adquisición de activos fuera del sistema financiero nacional, que provocarían tasas reales de interés negativas, conducirían a una mayor inflación.

En la lucha contra la inflación resulta tan importante la reducción del déficit del sector público como el poder financiarlo a través de mecanismos no inflacionarios. En este sentido desempeña un papel estratégico la eficiencia con que opere el sistema financiero mexicano, tanto el bancario como el no bancario, para estimular y retener el ahorro nacional. Para esto se requiere adecuar las características de los instrumentos de captación con que actualmente cuenta el sistema, e introducir aquellos que se adapten mejor a las peculiaridades del mercado financiero. Para ello, los instrumentos deben contar con modalidades que les otorguen suficiente flexibilidad para adaptarse a las cambiantes circunstancias internas y externas que han prevalecido y se estima prevalecerán en el futuro cercano. En la medida en que el sistema financiero opere eficientemente y gane profundidad, se ampliarán las posibilidades para que el gasto público cumpla eficazmente sus objetivos económicos y sociales.

Paralelamente, se está contemplando un endeudamiento externo neto del sector público por un monto de hasta 4 100 millones de dólares, lo que permitirá estabilizar el valor real de la deuda pública externa, después de su reducción consecutiva en términos reales de 1983 a 1985. Con el monto de endeudamiento propuesto, las proyecciones de la balanza de pagos muestran que la restricción externa no limitará durante 1986 la evolución de la economía. En las condiciones actuales de la economía mexicana, es indispensable seguir contando con recursos externos netos; no es posible proponer una reducción neta de la deuda externa, pues ello implicaría transferir recursos de nuestro país al exterior, lo que provocaría una depresión económica intolerable. Sin embargo, se ha cuidado escrupulosamente que el endeudamiento externo crezca a una tasa moderada e, incluso, disminuya en términos reales. Esto permitirá seguir aminorando la proporción que el servicio de la deuda representa con relación a nuestros ingresos de divisas por exportación y turismo y con respecto al presupuesto. Así, el monto de endeudamiento solicitado para 1986 resulta moderado en una perspectiva histórica; de autorizarse, la deuda pública externa aumentaría 20% durante el cuatrienio 1983-1986, lo que se compara con un crecimiento de 124% durante los cuatro años anteriores. Dentro de las difíciles circunstancias que prevalecen en el sistema financiero internacional, se buscará conseguir el endeudamiento externo que autorice el H. Congreso de la Unión en los mejores términos posibles para el país, compatibles con las condiciones del mercado, con el fin de continuar la política de mejorar la estructura de plazos y costos de la deuda externa.

F. Evolución de la economía durante 1986

El cuadro 2 contiene las estimaciones sobre la evolución de las principales variables económicas que resultará de la instrumentación del paquete de política anteriormente descrito. El monto previsto del gasto público afectará la evolución económica, aunque se persigue, a diferencia de lo ocurrido en 1983, reducir más el gasto corriente que la inversión pública. Se espera un crecimiento moderado del consumo privado y un dinamismo razonable de la inversión privada, debido a la mayor fortaleza financiera de la mayoría de las empresas, al crecimiento de las exportaciones no petroleras y al Programa de Edificación de Vivien-

das en el marco de los programas de reconstrucción. En conjunto, se estima que el crecimiento de la economía se situaría en un rango entre menos uno y más uno por ciento.

CUADRO 2

Evolución económica estimada para 1986

Producción	
Producto interno bruto real (TC)	-1 a +1
Inflación (precios al consumidor)	
Crecimiento diciembre-diciembre	45 a 50
Finanzas públicas	
Uso total de recursos financieros (% del PIB)	4.9
Superávit excluyendo intereses (% del PIB)	8.3
Ingresos presupuestales (% del PIB)	31.8
Gasto programable presupuestal devengado (% del PIB)	20.6
Saldo de la deuda pública interna real (TC)	-13
Saldo de la deuda pública externa real (TC)	0
Sector externo	
Saldo de la balanza comercial (MD)	7 500 a 8 500
Saldo de la cuenta corriente (MD)	0 a 500
Exportaciones no petroleras (MD)	7 000 a 7 500
Importaciones totales (MD)	13 000 a 14 000
Exportaciones de petróleo crudo (MBD)	1 500.00
Variables financieras (diciembre-diciembre)	
Medio circulante real (TC)	-7.5
Saldo real de la captación financiera total (TC)	-9.8
Saldo real del financiamiento al sector privado y social (TC)	+14.0
Endeudamiento público externo neto (MD)	4 100.00
CPP promedio	61.00

TC = Tasa de crecimiento.

MD = Millones de dólares.

MBD = Miles de barriles diarios.

La evolución proyectada de la actividad económica implicará un comportamiento relativamente favorable de la balanza comercial, que alcanzará un superávit del orden de 8 000 millones de dólares, a pesar de la evolución desfavorable prevista del mercado internacional del petróleo. Se espera un crecimiento del orden de 10% de las exportaciones no petroleras. Se supone que la política de racionalización de la protección comercial sostendrá el dinamismo de las importaciones del sector privado; se proyecta así que, a pesar de la contracción de las importaciones del sector público y del menor dinamismo económico, las importaciones totales se mantendrán o reducirán marginalmente en relación con el nivel registrado en 1985. La recuperación relativa de los flujos turísticos del exterior y el fortalecimiento del saldo de las transacciones fronterizas y de la industria maquiladora, sostendrán el superávit de la cuenta corriente (entre cero y 500 millones de dólares), suponiendo que las tasas internacionales de interés no experimenten cambios importantes.

La evolución de las finanzas públicas y de las cuentas con el exterior, junto con la política prevista de tasas de interés, apoyará una recuperación gradual del proceso de intermediación financiera. La contracción del saldo real de la deuda interna del

sector público y el relativamente mayor endeudamiento externo permiten prever un aumento del financiamiento disponible para el sector privado (14% en términos reales sobre una base diciembre-diciembre) y un nivel adecuado para las reservas internacionales. La reducción del ritmo de crecimiento del medio circulante deberá contribuir a la estabilización del mercado cambiario y a una posterior reducción de la inflación.

La inflación anual durante 1986 es una variable difícil de predecir con precisión. Si bien la evolución de la inflación durante el primer semestre está condicionada por la inercia actual y las adecuaciones de precios y tarifas, su caída durante el segundo semestre reflejará la moderación fiscal y monetaria de los primeros meses del año próximo y se podrá retroalimentar con la reducción gradual del ritmo porcentual de deslizamiento cambiario. Sobre la base del paquete propuesto de política económica, parece viable alcanzar una inflación del orden de 45 a 50 por ciento de diciembre de 1985 a diciembre de 1986; ello significará terminar a finales de 1986 con una inflación mensual del orden de 2.5 por ciento.

2. LA RECONSTRUCCIÓN

Los sismos de septiembre trajeron consigo, además de los sufrimientos humanos, una gran destrucción material. Llevará varios años reponer las pérdidas materiales y se requerirá del esfuerzo conjunto del Gobierno y de la sociedad. Pero no sólo se trata de reponer lo destruido, sino de cobrar conciencia sobre la necesidad de profundizar cambios estructurales impostergables al demostrarse la vulnerabilidad de la concentración en el valle de México. La reconstrucción implica renovación; obliga a revisar el orden de prioridades, a profundizar en acciones que se venían realizando y a modificar otras, siempre aprovechando y promoviendo la participación de la sociedad y su enorme vitalidad.

La reconstrucción se continuará refiriendo en mucho a la capital de la república, pero tendrá repercusiones en todo el país. Desde un principio se definieron los propósitos de esta magna tarea: auxiliar a los damnificados; coordinar la acción pública y social en torno a las prioridades de reconstrucción de viviendas, hospitales, escuelas, sistemas de comunicación y agua potable y del restablecimiento de los servicios públicos, monumentos y templos; fomento de la descentralización de la vida nacional en sus diversos aspectos; preparación de programas preventivos de situaciones de emergencia; utilización eficaz y honesta de los recursos internos y del auxilio internacional, y promoción y organización de la participación de la sociedad en cada una de estas tareas. Las acciones inmediatas obligan a readecuar planes y programas y a establecer fuentes de financiamiento.

Durante 1986, no obstante las severas restricciones económicas, se cuenta con importantes recursos para hacer frente a las acciones más urgentes de la reconstrucción. Se ha hecho un gran esfuerzo de reasignación de recursos, dentro de los límites requeridos para avanzar en el saneamiento de las finanzas públicas y el combate a la inflación. El Gobierno no tiene más recursos para reconstruir, pero sí la decisión política para acudir en auxilio efectivo de quienes más lo necesitan.

Se han previsto para 1986, por diversas fuentes de financiamiento, recursos que alcanzan 500 000 millones de pesos y que atenderán de manera estricta las prioridades sociales y de funcionamiento de la ciudad y sus servicios y la descentralización requerida por

los efectos del sismo. De éstos, 300 000 millones de pesos tienen un origen fiscal consignado en un nuevo ramo del Presupuesto de Egresos de la Federación. En él se presentará un capítulo especial de los rubros de gasto correspondiente a 1986, dado que por la magnitud del terremoto se prolongarán por varios años. Adicionalmente, se contará con 200 000 millones de pesos de recursos crediticios, que no pasan a través del presupuesto, para financiar un programa especial de vivienda en las zonas afectadas tanto en la capital de la república como en el interior del país y en apoyo a la descentralización. Con este importante esfuerzo de asignación de recursos se busca reducir los sufrimientos y los impactos adversos que han resentido los mexicanos afectados directamente en sus casas, en sus trabajos y en el acceso a los servicios públicos.

Por lo que concierne a los recursos fiscales, 25 000 millones de pesos serán para apoyar directamente acciones de renovación habitacional como contraparte de recursos crediticios; 50 000 millones para la reparación del drenaje profundo, del emisor central y del abasto de agua a la zona oriente, de acueductos, redes primarias y secundarias de agua, para demoliciones dictadas por razones de seguridad y recolección de escombros, para reposición de infraestructura de alumbrado público y para acondicionamiento de vialidades dañadas.

Se han previsto recursos para hacer frente a diversos compromisos surgidos por los efectos del sismo que no corresponden a los programas del DDF, pero se desarrollan en la ciudad de México, en apoyo de acciones de vivienda, en sedes federales y de conservación de sitios históricos por 37 000 millones. Para el restablecimiento de instalaciones de salud y seguridad social se cuenta con 56 000 millones y para apoyar la descentralización de la Administración Pública Federal dañada por los sismos con 82 000 millones, que incluyen los gastos directos e inversiones en agua, comunicaciones y apoyo a la vivienda. Los programas regionales de empleo se adecuarán a las nuevas necesidades en apoyo a la población afectada en la ciudad de México y la descentralización.

El Programa Especial de Vivienda se concentra en las zonas más dañadas de la ciudad de México y de los estados de Jalisco, Michoacán y Guerrero, así como en las ciudades que recibirán los beneficios de la descentralización. En todos los programas se promoverá la participación de la comunidad, del sector social y privado, mediante créditos a las personas que perdieron sus viviendas. La vivienda se hará con la sociedad, impulsando a una industria intensiva en la generación de empleos y que no requiere de insumos importados, aprovechando el trabajo de la población afectada para resolver situaciones sociales adversas y evitar inducir nuevas migraciones.

En las colonias populares del centro de la ciudad de México se respetará la identidad cultural y la voluntad de las comunidades para restablecer las condiciones mínimas de su vivienda, adecuando las acciones al entorno socioeconómico de sus habitantes. Se descansará fundamentalmente en la autoconstrucción o la autoadministración, con los mecanismos de vigilancia que la comunidad promueva y establezca. El programa especial de vivienda constituye un estímulo a la participación de la comunidad en las colonias populares, respondiendo de esta forma a la demanda más sentida por la población; en otras colonias dañadas, constituirá un estímulo adicional a la movilización de capitales nacionales, tanto para la construcción de vivienda, como de otras instalaciones

que resultaron severamente afectadas. Asimismo, se han previsto recursos para atender compromisos y necesidades de los conjuntos habitacionales, en cumplimiento estricto de las disposiciones jurídicas correspondientes.

Se contará con 100 000 millones de pesos en sus diversas modalidades, para los distintos programas de acción rectora de vivienda en la ciudad de México y 100 más para los programas correspondientes en la provincia. Simultáneamente se concentrarán acciones de vivienda en las ciudades receptoras de las entidades del sector público afectadas por el sismo, que se descentralizarán, con lo cual se estimula el desarrollo regional y se reducen las cargas sobre la ciudad de México, liberándose espacios de vivienda y oficinas.

Como parte de estos esfuerzos se mantendrán y adecuarán los programas regionales de empleo, procurando concertar acciones tanto en el sector social como en el privado, de tal manera que se restablezcan a la brevedad empleos perdidos en la industria del vestido, las artesanías, diversos oficios, el pequeño comercio y servicios en general.

Dada la importancia que tienen las acciones de reconstrucción para toda la nación, se llevará un seguimiento especial de las mismas, informando periódicamente al Congreso sobre el avance y la aplicación de los recursos, tanto los de origen fiscal y crediticios como los de diversos donativos, en ocasión del informe trimestral sobre finanzas públicas. Se invitará, asimismo, a los diversos comités de la Comisión Nacional de Reconstrucción, para que coadyuven a mejorar los programas.

Los recursos captados por el Fondo Nacional de Reconstrucción que se ha constituido a partir de las donaciones a la cuenta especial de Nacional Financiera, se seguirán canalizando a la reconstrucción de instalaciones educativas y hospitalarias, constituyendo una fuente adicional a los cuantiosos recursos presupuestales previstos. Se conservará como un instrumento fundamental de la solidaridad de la sociedad en las tareas de reconstrucción; de sus operaciones se mantendrá debidamente informada a la opinión pública y, en particular, a los aportantes.

3. EL CAMBIO ESTRUCTURAL

El Plan Nacional de Desarrollo definió la concepción general de la estrategia de cambio estructural requerida para reorientar el desarrollo del país, sobre bases de mayor eficiencia y equidad. Se plantearon grandes líneas de acción en los ámbitos clave de la economía nacional: dar una nueva dinámica al campo, basada en la racionalización de la acción gubernamental, la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra y la mayor participación de los campesinos en las decisiones y beneficios de la producción; reconvertir la planta industrial para su mejor integración, modernidad tecnológica y mayor competitividad con el exterior; descentralizar el proceso económico y social sin diseminar en el territorio los vicios de la concentración, sino respetando equilibrios, costumbres, tradiciones, acercando el gobierno a los ciudadanos y aumentando la influencia de los habitantes de estados y municipios en las acciones que los afectan; reordenar el proceso de desarrollo urbano, impulsando las ciudades medias del interior del país y fortaleciendo los vínculos con su entorno rural; modernizar el sistema de abasto y comercialización, luchando contra el intermediarismo excesivo y, como propósito permanente, combatir las desigualdades sociales.

Aun cuando en el trienio 1983-1985 se dio prioridad a la superación de la emergencia económica y al proceso de reordenación, se han registrado algunos avances significativos en la estrategia de cambio estructural. Se han realizado progresos importantes en la administración agraria, habiéndose entregado en el trienio 1983-1985 más de la mitad de los certificados expedidos en toda la historia agraria del país, y se ha avanzado en la regularización de la tenencia de la tierra en el marco del Programa de Catastro Rural; también, el dinamismo de la producción agropecuaria evidencia la prioridad otorgada al campo. El gran avance en la racionalización de la protección comercial, los programas de fomento en marcha y la importante inversión privada en los sectores de exportación están induciendo ya cambios significativos en la planta industrial nacional. La instrumentación de las reformas al artículo 115 constitucional y los nuevos esquemas participativos de desarrollo regional han hecho avanzar el proyecto de descentralización. La reorientación cualitativa que se está imprimiendo a los programas de desarrollo social permitirá, una vez superada la etapa de agobiante escasez de recursos, elevar en forma duradera los niveles de bienestar.

Se han registrado avances en el redimensionamiento del sector público; se ha renovado el marco legal e institucional de la planeación del desarrollo y del control del sector público, que dan mayor fortaleza a nuestro régimen de economía mixta. En un contexto internacional adverso, México es el país que más ha avanzado en el proceso de reestructuración de la deuda externa. Paralelamente, se ha reorientado el financiamiento del desarrollo sobre las bases del ahorro interno, consolidándose institucionalmente el funcionamiento del nuevo sistema financiero mexicano y de la banca nacionalizada. Se han sometido iniciativas tanto con el propósito de garantizar plena seguridad a los ahorros de los depositantes, como para su eficaz canalización.

Sobre la base de estos avances y frente a las nuevas exigencias, se plantea profundizar durante 1985 la estrategia de cambio estructural en tres ámbitos fundamentales: las finanzas públicas, la modernización de la planta productiva nacional y la descentralización.

A. Cambio estructural de las finanzas públicas

Lograr simultáneamente reducir el déficit fiscal, proteger el gasto de bienestar social y abrir espacio para el crecimiento de la inversión en áreas estratégicas y prioritarias, obliga a fortalecer, con un claro sentido de equidad, el proceso de captación y asignación de los recursos públicos. Del lado de los ingresos fiscales se persigue mejorar la eficacia y la equidad del sistema impositivo, así como controlar la evasión y elusión tributarias. Del lado del gasto, se persigue acelerar las reformas en marcha según tres líneas de acción: la elevación de la productividad del sector paraestatal, la racionalización y el redimensionamiento del sector público así como la simplificación administrativa del aparato gubernamental.

Siendo el Impuesto Sobre la Renta la columna vertebral del sistema impositivo nacional, por su capacidad recaudatoria y características de equidad, se avanzará en su perfeccionamiento; en particular, se seguirán estudiando nuevos esquemas para el tratamiento de algunos rubros que conforman la base gravable de las sociedades mercantiles; en forma paralela y de acuerdo con el calendario más conveniente, se avanzará en la adecuación del método de dividendos, del de deducción al de acreditamiento;

se seguirá ajustando la tarifa de personas físicas con el fin de que los aumentos en los salarios nominales no se traduzcan en una carga superior a la deseada. Por otra parte, la existencia de un amplio grupo de contribuyentes con características muy particulares ha hecho necesario otorgarles tratamientos fiscales de excepción, como los de contribuciones menores y bases especiales de tributación. Se introducirán ajustes y controles a estos tratamientos, de forma tal que se le facilite a la administración tributaria distinguir entre los que necesitan estar en estos grupos beneficiados y los que tienen capacidad contributiva normal.

En el proceso de lucha contra la evasión y elusión fiscales, se ha integrado una serie de iniciativas que van desde establecer la obligación para aquellas empresas que cuentan con facilidades de cómputo, de presentar en cintas listados de retenciones y otros, eliminar procedimientos que no sean formalidades esenciales y que permitan que la acción del fisco sea más directa y ágil, hasta la introducción de máquinas de memoria permanente e inviolable que registren las operaciones con el público en comercio y servicios.

La participación directa del Estado en la producción es parte esencial de nuestro régimen de economía mixta e instrumento del desarrollo general del país. Sin embargo, siguen existiendo áreas y empresas del sector paraestatal que, por cambios tecnológicos ocurridos en escala internacional, modificaciones en el patrón de la demanda o deficiencias acumuladas a lo largo de muchos años, requieren reformas profundas para modernizar y reestructurar su modo de operación y poder así alcanzar los fines para los que fueron creadas. No hacerlo implicaría incurrir en una mala asignación de recursos, lo que significaría a mediano plazo costos sociales mucho mayores que aquellos, de corto plazo, asociados a su reconversión. Entre estas áreas destacan: la industria siderúrgica, la azucarera, la de fertilizantes y la de astilleros. Es posible revertir tendencias, aunque no podamos en el corto plazo superar problemas gestados a lo largo de décadas. En 1986 se intensificará este proceso de reconversión, revisando inversiones, readecuando plantas y reduciendo subsidios, respetando en todo momento los derechos de los trabajadores y concertando acciones con las organizaciones correspondientes.

Se seguirá enfatizando el propósito de regulación del abasto de granos básicos para el que fue creada la Conasupo y reduciendo su participación directa en la comercialización de productos agropecuarios en forma generalizada, para evitar subsidios injustificados al sector privado; para ello, se corregirán los obstáculos que han frenado los esquemas de coparticipación del sector privado en la adquisición de cosechas. Se avanzará en el ajuste de la estructura administrativa y operativa de Banrural, orientándola hacia un sistema de bancos regionales especializados que disminuya el aparato burocrático y el costo de canalización de crédito al campo. Por otro lado, en materia petroquímica, se avanzará en la integración de las cadenas productivas con base en una mayor orientación a oportunidades del mercado, encadenamiento de proyectos y coordinación entre los sectores público y privado, a fin de fortalecer la capacidad exportadora de la rama y abastecer las crecientes necesidades del mercado interno. Adicionalmente, se seguirá con el proceso de liquidación, transferencia, fusión o venta de entidades en las cuales la participación del sector público no resulte ya prioritaria en la etapa actual del desarrollo del país, para liberar recursos que se destinen a inversiones en los campos que constituyen responsabilidad primordial e indeclinable del Estado.

Simplificar la administración pública, reduciendo su tamaño relativo, trámites y procedimientos, es un propósito permanente del Gobierno. El gran impulso que se da durante 1985 al proceso de descentralización de la administración pública coadyuvará a este propósito, al ampliar la delegación de facultades y acercar las áreas de administración a los lugares donde existan problemas. De manera particular, se adecuará el modo de operación de la empresa pública para conciliar la autonomía de gestión asociada a la posibilidad de una administración eficiente, con los requerimientos de seguimiento y disciplina correspondientes al ejercicio del gasto público. Se someterán a una evaluación estricta la creación de plazas y la ocupación de vacantes y se dará prioridad a las áreas educativas y de salud. Se seguirán revisando las estructuras y los modos de operación de las áreas reguladoras de las actividades de industria, comercio y transportes, así como las relacionadas con el sector agropecuario, para hacer más eficiente su intervención.

La modernización del servicio aduanero es una prioridad fundamental del programa de modernización administrativa. Para ello, se han reforzado los programas de capacitación de los agentes aduanales, de cuyo nivel técnico y honestidad depende en mucho el buen funcionamiento del servicio. Se ha iniciado un ambicioso proyecto de informatización del "despacho", como se llama al conjunto de trámites rutinarios que los interesados y las aduanas tienen que realizar para la importación o exportación de una mercancía. Entre las ventajas que se esperan del servicio integral de informática a la aduana, destacan la mayor simplificación, la moralización que conlleva, el control riguroso de las operaciones y la oportunidad de las estadísticas del comercio exterior.

B. Reconversión industrial, modernización tecnológica y vinculación con la economía mundial

Durante los últimos años se han venido gestando cambios radicales en escala internacional en las tendencias tecnológicas, las estructuras industriales y los patrones del comercio. La velocidad y profundidad de estos cambios pueden sobrepasar la capacidad para prever y reaccionar a tiempo. México no puede quedarse al margen de esta evolución y debe acelerar el proceso de cambio estructural en la industria para lograr una eficiente vinculación con la economía mundial.

La planta industrial mexicana desarrollada a lo largo de las últimas décadas ha alcanzado un grado de diversificación y madurez suficiente para poder hacer frente, en forma racional y progresiva, la competencia del exterior y poder consolidar gradualmente una plataforma de exportación permanente. La racionalización de la protección y el fomento de las exportaciones, al propiciar un uso más adecuado de los recursos productivos del país, fortalecerán conjuntamente la generación de empleos y divisas.

El aumento sostenido de nuestras exportaciones manufactureras debe ser resultado de una política industrial orientada a ese propósito. De otra suerte, la estructura industrial sólo puede vincularse en forma eventual con el exterior, cuando una contracción coyuntural de la actividad económica interna genera excedentes exportables con bajo costo de oportunidad. Por ello, los países exitosos en la exportación de manufacturas son precisamente aquellos que han integrado su estrategia exportadora a su política industrial. Debemos atender al mercado interno en condiciones competitivas con el exterior y, a la vez, modificar nues-

tra estructura industrial en la dirección que señalan las tendencias del comercio mundial, con el fin de acortar distancias con los países avanzados.

En el futuro, la economía mexicana debe buscar un mayor grado de especialización. La diversificación industrial lograda en el pasado, que constituye la base sobre la cual se debe establecer una reorientación del desarrollo industrial del país, resulta insuficiente, porque se sustentó en un fuerte proteccionismo y en una amplia disponibilidad de recursos financieros, situaciones que no pueden ya mantenerse. Por otra parte, el desarrollo de nuevos sectores tecnológicamente avanzados exige un esfuerzo de investigación, inversión y formación profesional, que obliga a concentrar recursos en áreas limitadas y proyectos seleccionados, aunque con el potencial suficiente para conducir el cambio estructural propuesto.

El patrón de especialización buscado debe centrarse inicialmente en áreas clave, con potencial para permear y dirigir la innovación a lo largo de todo el tejido industrial. La atención del mercado interno constituye con frecuencia una oportunidad para impulsar, en condiciones competitivas con el exterior, el desarrollo de algunas de estas áreas. Por otra parte, las industrias tradicionales deben someterse gradualmente a un proceso interno de reconversión y modernización tecnológica que eleve su eficiencia y los haga viables.

En el caso de la rama de bienes de capital, la capacidad construida en los últimos años representa la base para impulsar un cambio tecnológico o industrial de transcendencia para todo el aparato productivo. Es factible iniciar en breve plazo la fabricación de productos de complejidad tecnológica mayor que los integrados hasta ahora en el país, que sustituyan importaciones en lo inmediato y creen las condiciones para su exportación en el futuro. En lo que respecta a las industrias avanzadas, una buena base tecnológica en áreas clave puede encontrar el medio propicio para su desarrollo, en condiciones competitivas con el exterior, al orientarse a la solución de problemas específicos, relacionados con la elevación de la productividad en industrias tradicionales y el mejor aprovechamiento de nuestros recursos.

Dado el peso específico del sector energético en nuestro país y en el mundo, su desarrollo constituye una oportunidad para especializar e integrar la industria de bienes de capital mexicana, con grandes posibilidades de incursionar con éxito en los mercados mundiales. La misma relación se aplica entre el desarrollo del sector de las telecomunicaciones y la industria electrónica profesional. En estos casos, el programa de compras del sector público puede desempeñar un papel destacado si se plantea en la forma de compromisos de abastecimiento a largo plazo, sobre la base de garantías de calidad y precios competitivos. Esta práctica ha desempeñado un papel importante en escala internacional y explica el éxito de ciertas industrias en muchos países.

Se requieren varios años para conformar una plataforma exportadora estable y sólida, considerando períodos de maduración de los proyectos, curvas de aprendizaje, organización de los esfuerzos de transferencia, asimilación y desarrollo de tecnología, así como formación y calificación de recursos humanos. Puede parecer un tiempo largo, pero es el único camino viable y es necesario ponernos en marcha desde ahora en esa dirección.

Debemos profundizar con audacia en un gran esfuerzo de

adaptación tecnológica y de inversión en nuevas actividades que, al tiempo que modernicen y mejoren la capacidad competitiva de las industrias tradicionales, constituyan una base suficiente para la diversificación de la estructura productiva y la elevación sostenida de las exportaciones manufactureras. El Gobierno de la República se compromete a mantener la conducción de su política comercial e industrial en una dirección definida y explícita, como base para crear un entorno favorable al talento empresarial de los mexicanos.

C. La descentralización

Profundizar la descentralización es hoy un punto de consenso nacional. Los niveles de concentración en la ciudad de México han alcanzado ya rendimientos decrecientes y conllevan altos riesgos: los costos de abastecimiento de agua y energía se elevan, se amplían los subsidios a los precios de los servicios, los problemas de funcionamiento urbano se agudizan y amenazan los desequilibrios ecológicos. Debemos reconocer que el elemento fundamental de la concentración en la ciudad de México, pero igualmente en Monterrey y Guadalajara, ha sido la generación de empleo. Por ello, romper la tendencia centralizadora obliga a vincular la política económica general con las prioridades del desarrollo sectorial y de su distribución territorial. Por ello, también la descentralización está íntimamente ligada a otros aspectos de la estrategia de cambio estructural: reconversión de ramas industriales, desarrollo tecnológico, integración rural y reordenamiento de las prioridades en comunicaciones.

Desde esta perspectiva es fundamental, en el momento actual, enmarcar las acciones de corto plazo en un planteamiento más amplio, con la conciencia de que una parte de la estrategia de descentralización, la relacionada con el patrón sectorial de desarrollo y la generación correspondiente de empleos, tendrá que extenderse en una secuencia de varios años. Pero éste es el momento de adecuar los instrumentos y las prioridades sectoriales para orientar el nuevo crecimiento económico con los criterios de la política de desarrollo regional.

El objetivo es revertir las tendencias concentradoras de la zona metropolitana de la ciudad de México, mediante el fortalecimiento de sistemas regionales con posibilidades de compensar la fuerza de atracción de la capital; reorientar los flujos migratorios del campo hacia ciudades medias seleccionadas que apoyen el desarrollo rural; disminuir de modo gradual los subsidios en el Distrito Federal sin descuidar la protección de los grupos sociales menos favorecidos, y descentralizar la Administración Pública para encabezar y estimular las decisiones correspondientes por parte del sector privado.

La desconcentración de las actividades industriales y de servicios deben orientarse en forma sostenida y selectiva para contrarrestar efectivamente la inercia concentradora del mercado de la ciudad de México. Es necesario establecer prioridades a nivel de conjuntos regionales de ciudades suficientemente separadas de la capital, en lugar de dispersar esfuerzos en ciudades aisladas o con limitaciones severas de recursos naturales, particularmente de agua. En ese sentido, es necesario limitar y ordenar el crecimiento físico de las áreas metropolitanas de Monterrey, Guadalajara y Puebla, aprovechando a la vez en una escala regional más amplia su capacidad de servicios.

Aun cuando la redistribución territorial de la actividad econó-

mica sea propósito fundamental en el mediano y largo plazos, la descentralización de la Administración Pública, de la educación superior y de otros servicios, son decisiones de más rápida maduración y sujetas a menores restricciones de recursos que tienen una gran eficacia por su impacto directo, por el mayor acercamiento de la administración a las realidades productivas y sociales regionales así como por la voluntad política que implica y que es la condición para el éxito del proceso. Por ello, durante 1986 se dará prioridad a la desconcentración territorial de la Administración Pública Federal y se utilizarán todos los instrumentos al alcance para inducir que los sectores social y privado también impulsen un profundo proceso de descentralización.

Al reforzar las bases de la integración nacional con un federalismo renovado, un mejor equilibrio en las competencias de la federación y los estados y, a su vez, un mejor equilibrio entre los estados y los municipios; al acercar a la Administración Pública a la comunidad; al institucionalizar la concertación con las organizaciones sociales; al reafirmar el pluralismo en la expresión de la cultura y en la convivencia social, la descentralización fortalecerá la democracia mexicana.

4. MARCO PROSPECTIVO 1986-1988

Sobre la base de un amplio proceso de consulta, participación y diálogo, el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 fijó el propósito y los objetivos del desarrollo del país y definió la estrategia general de política económica que se seguirá durante toda la presente administración. Las dos líneas fundamentales de acción que se plantearon desde un inicio —la reordenación económica y el cambio estructural— integran una concepción estratégica que permanece inalterada. Sin embargo, cambios en las circunstancias internas y externas aconsejan hoy, manteniendo el propósito y los objetivos iniciales y utilizando la flexibilidad propia de nuestro sistema de planeación, actualizar diagnósticos, evaluar avances y desviaciones para adecuar metas, prioridades e instrumentos.

Como aparece en apartados anteriores del presente documento, el contexto internacional resultó ser más adverso, las rigideces estructurales del aparato productivo más enraizadas y la carga del servicio de la deuda pública interna más pesada que lo inicialmente previsto en el Plan. La adversidad del entorno externo hace sentir sus efectos con mayor rapidez que anteriormente y la inestabilidad de los equilibrios económicos internos obligan a fortalecer la oportunidad, coordinación e intensidad en el manejo de los distintos instrumentos de política, para evitar que desviaciones coyunturales inevitables se tornen acumulativas.

Durante los tres primeros años, se logró revertir las tendencias negativas prevalecientes a finales de 1982, se superó la emergencia económica y se fortalecieron las bases del crecimiento. Hubo un avance importante del PIRE, aunque no se han cumplido totalmente sus objetivos. Se avanzó más de lo proyectado en las metas de crecimiento del producto y del empleo, pero no se alcanzaron, en la proporción prevista, las metas fijadas para el abatimiento de la inflación y el saneamiento de las finanzas públicas.

El esquema de política económica propuesto para 1986 contiene adecuaciones en relación con lo proyectado inicialmente. Se persigue revertir el año próximo las desviaciones observadas durante los últimos 18 meses en materia de inflación y déficit res-

pecto a las metas del Plan. Es necesario retomar el propósito de avanzar en el saneamiento de las finanzas públicas, como requisito indispensable para un proceso sano de reactividad económica y generación de empleo, aun cuando ello signifique en el corto plazo un menor dinamismo de la economía. De esta forma podremos reencauzar la evolución de la economía de acuerdo con los objetivos definidos desde un principio por nuestra planeación nacional. La reordenación económica, entendida no como programa inmediato para superar la emergencia sino como propósito de saneamiento financiero y estabilidad de precios, se mantiene como línea permanente de acción. No puede haber crecimiento sostenido y progreso social duradero con la recurrencia de crisis de inestabilidad económica. El manejo de la política económica no se amarra a tasas de crecimiento rígidas. No queremos precipitar reactivaciones aceleradas, pero efímeras. Conciliar los objetivos de corto y largo plazos en el desarrollo del país obliga a reconstituir y renovar hoy las bases de un crecimiento sano y duradero para el futuro.

Los desequilibrios que prevalecen en las finanzas públicas, a pesar de los avances alcanzados en los últimos tres años, y las rigideces del aparato productivo nacional, hacen impostergable acelerar la instrumentación de la estrategia de cambio estructural definida en el Plan Nacional de Desarrollo. Además de contribuir a mediano plazo a la reorientación de nuestro desarrollo económico sobre bases de mayor equidad y eficiencia, la estrategia de cambio estructural es, en la etapa actual, elemento indispensable para seguir avanzando en los propósitos de la reordenación. Frente al debilitamiento del proceso de reducción del déficit y de la inflación y frente a las nuevas necesidades surgidas como consecuencia de los sismos, es imprescindible elevar la productividad de los sectores público, social y privado y adecuar su acción a normas más exigentes de ahorro y de eficiencia.

La racionalización de la política de protección comercial, al hacer gradualmente más competitiva la industria nacional, favorecerá el crecimiento de las exportaciones no petroleras, aun cuando no se alcance en el período 1985-1988 la tasa proyectada en el Plan. Por otra parte, frente a recursos más escasos y exigencias más elevadas que lo inicialmente previsto, la principal tarea de la planeación consiste en actualizar de manera más estricta la jerarquización de prioridades, en reorientar en función de ellas la asignación de recursos presupuestales y en renovar los mecanismos de control para garantizar disciplina y cumplimiento. Estos criterios guiarán, en los próximos años, el manejo de las finanzas públicas.

Las circunstancias adversas descritas obligan a revisar el marco macroeconómico prospectivo establecido en el Plan. La evolución prevista para 1986 conduce a ajustar hacia la baja las metas correspondientes al conjunto de los próximos años. No parece viable alcanzar el crecimiento del PIB de 5 a 6 por ciento propuesto en el Plan para el período 1985-1988. Pero, de situarse la inflación anualizada a partir de diciembre de 1986 en torno a 30%, es posible prever una reactivación económica en condiciones de mayor estabilidad: se podría, entonces, alcanzar para el período 1987-1988 un crecimiento promedio del orden de 4% en un contexto de inflación declinante. Las mayores restricciones presupuestales, asociadas al marco anterior, obligan a readequar las metas y estrategias de los distintos programas sectoriales y regionales. El proyecto de presupuesto para 1986 sienta las bases de esta tarea de actualización, que se mantendrá y hará más explícita en los próximos meses. □