



Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social
NACIONES UNIDAS-CEPAL-PNUD GOBIERNOS DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE

27

Latin American and Caribbean Institute for Economic and Social Planning
UNITED NATIONS-ECLAC-UNDP LATIN AMERICAN AND CARIBBEAN GOVERNMENTS

Institut Latino-Américain et des Caraïbes de Planification Economique et Sociale
NATIONS UNIES-CEPALC-PNUD GOUVERNEMENTS DE L AMERIQUE LATINE ET DES CARAIBES

RLA/86/029

San José, Costa Rica, 15 de noviembre de 1988

Reunión Intergubernamental sobre
Experiencias en Planificación *

**EXPERIENCIAS RECIENTES DE LA PLANIFICACION
EN MEXICO**

FLAVIO AVILES

* Realizada en el Marco de la XI Mesa Directiva del Consejo Regional
de Planificación (14 y 15 de Noviembre de 1988)

Proyecto PNUD/ILPES: "Elaboración y Difusión de Nuevas Técnicas en la Planificación y Programación de Políticas Públicas"

Project UNDP/ILPES: "Elaboration and Dissemination of New Techniques in Public Policy Planning and Programming"

Projet PNUD/ILPES: "Elaboration et Diffusion de Nouvelles Techniques pour la Planification et Programmation des Politiques Publiques"

**EXPERIENCIAS RECIENTES DE LA PLANIFICACION
EN MEXICO**

**FLAVIO AVILES
DIRECTOR GENERAL
SECRETARIA DE PROGRAMACION
Y PRESUPUESTO DE MEXICO**

**SAN JOSE, COSTA RICA
NOVIEMBRE DE 1988**

México esta a punto de concluir en los próximos días una de sus más importantes experiencias en materia de planeación económica y social. El impulso decidido y sistemático que otorgó el Presidente Miguel De La Madrid a la planeación como instrumento fundamental para ordenar las actividades públicas, cristalizó con la formulación del Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, el cual estableció propósitos claros y estrategias definidas para la sociedad y Gobierno. Ello permitió conocer el rumbo deseado y mantener una previsión transparente sobre el uso y aprovechamiento de los esfuerzos y recursos públicos, con lo que se infundió expectativas que permitieron dar mayor seguridad a la sociedad acerca de los objetivos gubernamentales.

La convicción planificadora del Presidente De La Madrid fue, sin embargo, más allá de la formulación de un plan, ya que lo llevó a promover ajustes en el marco legal del país y crear instancias institucionales que dieron solidez y permanencia a los proyectos nacionales. De ahí la necesidad de crear el Sistema Nacional de Planeación Democrática como cuerpo rector y normativo de las actividades públicas en los niveles federal, regional y estatal.

Para instaurar el Sistema Nacional de Planeación Democrática, fue necesario modificar el marco jurídico existente, tanto a nivel constitucional como a través de la elaboración de una nueva Ley de Planeación y Adecuación de otros Ordenamientos. Se procedió a reformar los Artículos Constitucionales 25, 26, 27 y 28, que determinan el papel rector del estado en materia de planeación, conducción y orientación de la economía nacional, y establecer sus atribuciones en cuanto a la regulación y fomento de las actividades de los particulares.

La planeación ha permitido orientar y dar congruencia a la política macroeconómica y a la participación de los sectores social y privado. A nivel global, se tomó en cuenta el ámbito regional, que incluye la coordinación de los programas en que intervienen dos o más entidades federativas. A nivel estatal, se crearon Sistemas de Planeación Democrática (SEPD), que contaron con el apoyo de los Comités de Planeación para el Desarrollo Estatal (COPLADE), instancia en la que concurren los representantes de los órdenes de Gobierno Federal, Estatal y Municipal y de los grupos sociales, con su doble función de ser foro de consulta permanente para la planeación y órgano de decisión. En esta instancia, la revisión y adecuación continua de los Convenios Unicos de Desarrollo (CUD), instrumento

básico para la coordinación de acciones entre la Federación y los Gobiernos Estatales, ha hecho posible la modificación del esquema centralizado de asignación de recursos.

Cabe destacar que desde su integración, el Plan Nacional de Desarrollo, principal producto del sistema de planeación, se concibió como un programa que evitara rigideces y no contemplara compromisos cuantitativos inamovibles, difíciles de precisar en tiempos de incertidumbre. La situación por la que ha atravesado México en los últimos años, ha exigido flexibilidad en un marco de principios y propósitos claramente establecidos. Por ello, el Plan es fundamentalmente cualitativo y fija las orientaciones generales; señala el compromiso que el Estado asume para conducir los destinos nacionales en la difícil situación actual, manteniendo la flexibilidad para adecuar los instrumentos y poder enfrentar situaciones inesperadas, conservando la dirección fundamental propuesta.

Durante la presente administración, los avances en la estrategia establecida en el Plan han requerido de ajustes tácticos para adecuar las medidas de política económica, sin perder congruencia con los objetivos inicialmente previstos. Así, pueden identificarse tres momentos importantes en su eje-

cución: el primero se refiere a la adopción del programa inmediato de reordenación económica 1983-1985; el segundo está relacionado con el colapso petrolero de 1986; el tercero se refiere a la adopción del pacto de solidaridad económica en diciembre de 1987.

EL PROCESO DE REORDENACION ECONOMICA 1983-1985

En diciembre de 1982, el país presentaba daños muy serios por la crisis económica, había una necesidad urgente de establecer la estabilidad macroeconómica, pero al mismo tiempo era indispensable instrumentar políticas difíciles y severas, enfocadas a atacar los problemas estructurales de la economía que en gran parte habían sido pivotes de esta crisis.

La reducción del gasto gubernamental fue una parte esencial de la combinación de políticas de reordenación seguidas entre 1983 y 1985. El déficit financiero del Sector Público cayó del 17.6 por ciento del PIB al 9.9 por ciento, para tener una idea cabal de la dimensión del ajuste, habría que señalar que el balance primario del Sector Público, (esto es, ingresos menos gastos no financieros), pasó de un déficit de 7.3 por ciento del PIB en 1982, a un superávit de 4.2 por ciento en

1983; manteniendo estos saldos superavitarios a lo largo de todo el período 1983-1987. Habría que señalar que el balance primario del Sector Público en México había arrojado cifras deficitarias en los 18 años anteriores a 1983.

La estrategia fue exitosa. La inflación, que era superior al 120 por ciento en el primer trimestre de 1983, bajo al 60 por ciento en 1985. El déficit comercial, de más de 4.5 mil millones de dólares en 1982 se convirtió en un superávit de más de 13 mil millones de dólares en 1983 y 1984.

Sin embargo, el costo social del programa de ajuste fue muy elevado, ya que careció de crédito externo y enfrentó términos de intercambio decrecientes. En el período, se hace evidente una importante caída en el poder adquisitivo de la población, en tanto que el nivel de empleo permaneció estancado, mientras que la población económicamente activa crecía a tasas elevadas.

EL CAMBIO ESTRUCTURAL

A pesar de las difíciles circunstancias por las que atravesó el país, se pudo avanzar firmemente en la vertiente del

cambio estructural, ya que estaba claro que sin una economía estructuralmente saneada y fortalecida, no era posible tener un crecimiento sostenido y progreso social duradero. Así, las acciones se orientaron a atacar los desequilibrios profundos de la economía, fortaleciendo las finanzas públicas a través de reformas de fondo del Sistema Tributario y reducciones permanentes del gasto por medio de la redefinición del tamaño del Sector Público y la racionalización de la política de subsidios; mediante una política cambiaria, ágil y realista, se logró cuidar consistentemente el equilibrio en la balanza de pagos y la evolución de las exportaciones no petroleras; por medio de la política comercial se ha ido eliminando el sesgo antiexportador que había caracterizado a la economía, abriendo espacios para promover la eficiencia productiva y evitar la recurrencia de los desequilibrios en la balanza comercial, lo que se ha traducido en una reorientación del patrón de industrialización; y se ha acelerado la descentralización de la vida nacional.

El gasto público en bienes y servicios, a costos de factores, ha disminuido en cerca de 10 puntos del PIB desde 1982.

El número de empleados gubernamentales ha disminuido considerablemente a pesar del incremento registrado en el Sector Salud y Educación. También ha sido racionalizado el otorgamiento de subsidios, conservando principalmente aquellos destinados a los sectores más desprotegidos. Por el lado de los ingresos, el Gobierno instrumentó una reforma fiscal que atacó directamente el problema del déficit al eliminar la mayor parte de las pérdidas en ingresos fiscales debidas a la inflación.

Los resultados del balance primario del Sector Público mostraron un déficit de 8.4 por ciento del PIB en 1983 que pasó a un superávit de 5 por ciento en 1987 y uno esperado de 8.3 por ciento para este año. En los últimos seis años, el país ha realizado un esfuerzo de saneamiento de las finanzas públicas sin precedente.

En estos últimos años, el Gobierno ha estado involucrado en un programa de privatización de largo alcance reservando al Sector Público, tal como dicta la Constitución mexicana, aquellas áreas estratégicas entre las que destacan la emisión de moneda, correo y telégrafos, comunicaciones vía satélite, petróleo, minerales radioactivos, energía nuclear, electricidad

ferrocarriles y banca comercial. Se han vendido, fusionando, liquidado y transferido a las entidades federativas, empresas paraestatales que producen bienes y servicios no estratégicos ni prioritarios en el proceso de desarrollo.

En 1982 había 1.155 empresas bajo control absoluto del Gobierno Federal; actualmente solo existen alrededor de 450. El Gobierno, que participaba en 45 ramas económicas al inicio de la administración, lo hace ahora en solo 23; dejando de participar completamente en ciertos sectores como textiles, hotelería de lujo, químicos y automóviles.

Se señaló ya que el Estado ha guardado bajo su control las actividades y empresas dictaminadas por la Constitución. No obstante, en ellas está en marcha un proceso amplio de reorganización industrial para modernizar la tecnología, cerrar plantas obsoletas y aumentar la productividad. Por ejemplo, el sistema ferroviario ha reorganizado sus rutas y su operación, mejorando la calidad de sus servicios. Sin embargo, aunque son visibles cambios importantes, hay que reconocer que falta mucho por hacer en esta materia.

La evolución de la política comercial durante la presente administración ha sido un elemento crucial en los objetivos de largo plazo para reorientar en forma más eficiente la economía mexicana al exterior. La crisis de 1982 hizo evidente la necesidad de transformar el modelo de desarrollo seguido en décadas previas. Al mismo tiempo, quedó claro que la estrategia de sustitución de importaciones, basada en elevados niveles de protección, desestimulaba la exportación y esto era un obstáculo a las políticas de estabilización necesarias para acabar con la crisis e integrar eficientemente al país a la economía mundial, reduciendo de esta forma la dependencia de exportaciones petroleras y crédito externo.

En este marco, la liberalización del Sector Externo ha tenido dos fases, la primera, que duró hasta mediados de 1985, consistió en un ajuste gradual en vista de que el Sector Productivo se recuperaba lentamente de la crisis económica de 1982. El objeto principal de esta fase fue la sustitución de restricciones cuantitativas por aranceles en bienes intermedios que representaran niveles de protección equivalentes. Mientras que en 1983 todas las importaciones estaban sujetas a licencias, para 1985 fueron liberadas del requisito de permi-

so previo 35 por ciento de las fracciones arancelarias. Estos productos representaron cerca del 20 por ciento del valor de las importaciones de 1984.

En la segunda fase, que comenzó en julio de 1985, el Gobierno Mexicano instrumentó una política comercial agresiva enfocada hacia una mayor efectividad de la apertura de la economía. A través de un cambio sustancial en las restricciones cuantitativas y de un sistema más eficiente y transparente basado en protección arancelaria, disminuyeron los niveles de proteccionismo.

El requisito de permiso previo a la importación bajó para 1986 a 47.1 por ciento de la producción nacional. Al mismo tiempo, se inició un proceso de reforma en el sistema de precios oficiales y tarifas. Durante 1985 y en 1987, cuando el grueso de la liberalización comercial fue realizada, el tipo de cambio adquirió un sesgo altamente competitivo con el fin de otorgar incentivos al Sector Comercial de la economía. Actualmente, sólo el 23 por ciento de la producción nacional tiene restricciones cuantitativas y los precios oficiales de importación han sido eliminados, en tanto que sólo existen

cinco niveles arancelarios que van del 0 al 20 por ciento, lo que contrasta con los 16 que iban del 0 al 100 por ciento en 1983.

La dispersión arancelaria disminuyó de 25 por ciento en 1983 a 6.9 por ciento. El 5 por ciento de gravamen a las importaciones destinado a financiar la actividad de exportación también fue eliminado.

La reducción en la protección y la modernización del sistema arancelario fue complementada con otras medidas de política comercial. En julio de 1986, México ingresó como miembro activo del GATT. Al mismo tiempo, entró en vigor una moderna Ley Antidumping, con su reglamentación correspondiente. Los esfuerzos de la liberación comercial se realizaron en una adversa situación macroeconómica externa; las reformas incluso se profundizaron, a pesar de los efectos negativos que produjeron los terremotos que afectaron el centro del país y la caída en el precio del petróleo al final de 1985 y principios de 1986.

Los resultados obtenidos son hasta el momento muy alenta-

dores. Las exportaciones no petroleras aumentaron 42 por ciento durante 1986, 24 por ciento en 1987 y han continuado creciendo a una tasa promedio de 25 por ciento durante los últimos ocho meses. Entre 1981 y 1987, la relación de exportaciones-PIB aumentó de 11.7 a 22.6 por ciento.

La industria maquiladora de exportación también ha tenido un desempeño relevante. Su tasa de crecimiento anual en dólares pasó del 6.5 por ciento durante el período 1981-1985 a 12 por ciento en 1985-1987. Los ingresos provenientes de esta industria crecieron en 14 por ciento en 1987 al llegar a un nivel cercano a los 1.500 millones de dólares. Los sectores cuyas exportaciones han mostrado un crecimiento más dinámico son: autopartes, acero, textiles, mariscos congelados, computadoras, cerveza, papel y cemento. Los efectos de la política de liberalización sobre las exportaciones son relevantes incluso comparados con los de los países particularmente exitosos en la promoción de sus ventas externas.

EL COLAPSO PETROLERO de 1986

Entre fines de 1985 y principios de 1986, la economía mexicana experimentó dos choques de enorme magnitud: el terre-

moto de 1985 y la caída en los precios del petróleo de 1986.

El choque petrolero representó una pérdida de 8.500 millones de dólares, equivalente a 6.5 por ciento del PIB. Para tener una idea de su magnitud para el país, basta mencionar que es equivalente en valor anual de la producción agrícola total y es mayor que la nómina completa del Sector Público en un año. Este colapso tuvo que ser absorbido sin ayuda financiera del exterior.

La reducción planeada del gasto para 1986 que hubiere servido para combatir la inflación, sirvió en la práctica para absorber la caída en los ingresos fiscales que significó la reducción en los precios petroleros.

Para compensar la caída en los ingresos externos y promover las exportaciones no petroleras, se aceleró la depreciación del peso; las ventas externas de productos no petroleros crecieron en más de 40 por ciento en 1986.

El incremento en el déficit público resultado de la caída en los ingresos petroleros y la depreciación real del peso,

llevaron a la inflación al 106 por ciento en 1986. El producto interno bruto cayó en 3.8 por ciento. No obstante, es necesario considerar frente a esta reducción, que la caída en los precios del petróleo representó por si misma una pérdida de 6.5 por ciento del PIB en el año de 1986.

Durante los primeros tres trimestres de 1987, la actividad económica y el empleo empezaron a recuperarse modestamente. Sin embargo, la inflación permaneció alta. En esta ocasión, la inflación no provenía de un elevado déficit público. En 1987, tanto el balance primario como el operacional mostraron superávit de 1.1 por ciento y 5.0 por ciento del PIB, respectivamente. El choque de oferta de 1986 había iniciado un círculo vicioso de inflación inercial validado por una política deliberada de acumulación de reservas que durante el año llegaron a un nivel sin precedente de más de 15.000 millones de dólares.

La inflación había hecho a la economía mexicana muy vulnerable a los cambios violentos. En octubre, la caída de la Bolsa de Valores, que había experimentado un enorme crecimiento en los meses previos, aumentó la incertidumbre creada por la inflación. Expectativas adversas sobre el panorama económico llevaron a los inversionistas a cambiar la composición de sus carteras en favor de los activos denominados en dólares, lo que provocó una devaluación del tipo de cambio libre. Las expectativas de inflación adquirieron un sentido aún más ne-

gativo y los precios empezaron a crecer desordenadamente. Los trabajadores solicitaron aumentos salariales de emergencia. La hiperinflación apareció como una amenaza real y cercana. Era necesaria una estrategia concentrada para combatir los incrementos en los precios. El Gobierno y los diferentes sectores de la sociedad acordaron unir sus esfuerzos y lanzaron un conjunto coherente de políticas, destinadas a reducir la inflación. Esta estrategia se manifestó en la adopción del Pacto de Solidaridad Económica en diciembre de 1987.

EL PACTO DE SOLIDARIDAD ECONOMICA

El Pacto fue suscrito por los diferentes sectores de la economía mexicana partiendo de la base de que para reducir la inflación a niveles similares a los internacionales era necesario eliminar la inercia. Cada sector estableció importantes compromisos. El Sector Obrero aceptó moderar sus demandas salariales; el Sector Campesino mantener los precios de los productos agropecuarios al mismo nivel real de 1987; el Sector Privado aceptar una mayor apertura de la economía que requiere aumentos en la productividad interna, promueve la estabilidad de precios y modera los márgenes de ganancia; y el Gobierno se comprometió a hacer un esfuerzo adicional de

reducción en sus gastos y de aumento en sus ingresos.

Sin caer en triunfalismos prematuros, quisiera señalar que los resultados obtenidos hasta ahora son muy alentadores. La tasa mensual de inflación ha disminuido de un record 15.5 por ciento en enero de 1988 a 0.6 por ciento en septiembre y 0.8 en octubre pasado. De hecho, la meta original de alcanzar una tasa de inflación mensual no mayor al 2 por ciento se logró y se ha mantenido desde mayo pasado, fecha anterior a lo que se había previsto originalmente. La meta final, como lo señaló el Presidente De la Madrid, es la de llegar a niveles de inflación similares a los de nuestros principales socios comerciales.

La estrategia económica en que se ha basado el pacto contiene dos elementos centrales. El primero comprende acciones de una política antinflacionaria tradicional, principalmente restricción fiscal y crediticia y corrección de precios relativos. El segundo elemento, basado en la concertación y destinado a combatir la inercia inflacionaria, compromete la participación y el esfuerzo de los principales sectores del país en el logro del objetivo planteado de reducir la inflación. Estas políticas han sido instrumentadas en dos etapas.

Durante la primera etapa, realizada entre el 15 de diciembre de 1987 y el último día de febrero de este año, las finanzas públicas se reforzaron al reducir los gastos y aumentar los precios de los bienes y servicios provistos por el Sector Público. El tipo de cambio controlado fue devaluado en 22 por ciento en relación al dólar, la apertura comercial se aceleró y el salario mínimo aumentó en 38 por ciento. Estas correcciones implicaron tasas elevadas de inflación en los primeros meses del pacto: 14.8 por ciento en diciembre y 15.5 por ciento en enero.

En esta etapa quedaron creadas las bases para la posterior reducción de la inflación, ya que disminuyó la presión que ejercen las finanzas públicas sobre el nivel de precios. El Sector Privado ajustó sus precios de acuerdo con los nuevos costos de los bienes y servicios públicos y la economía fue expuesta a una mayor competencia externa.

En la segunda etapa, que comenzó el primero de marzo, la inflación ha disminuido significativamente. La concertación de aumentos sincronizados de precios y salarios ha logrado disminuir la inflación inercial, conforme a una regla de indi-

zación hacia adelante, con base en la inflación esperada por el período siguiente.

Desde la primera etapa del pacto, el tipo de cambio se ha mantenido fijo y la mayoría de los precios de productos industriales han permanecido constantes o han disminuido en términos nominales. La inflación ha bajado drásticamente a pesar de las condiciones exteriores adversas. La sequía que afectó al país al final de la primavera y al principio del verano aumentó el precio de los bienes perecederos (los cuales no pueden ser controlados) y los contratos que tradicionalmente se fijan anualmente, tales como renta de casa habitación han afectado al índice nacional de precios al consumidor. Sin los bienes perecederos y la renta de casa habitación fueran excluidos del INPC, la inflación de agosto y julio hubiese sido de 0.5 por ciento, similar a la que prevalece en los países de la OECD. Por lo tanto, es claro que el tipo de cambio real sigue siendo competitivo a la fecha en la mayoría de los sectores de la economía. En los últimos tres meses la tasa mensual de inflación ha sido inferior al 1 por ciento.

La aplicación del pacto ha sido muy flexible. Cada dos o tres meses se determinan las pautas para los precios clave

de la economía (tipo de cambio, salarios, precios y tarifas, etc). Durante la revisión de finales de agosto, el Gobierno el Sector Privado, los trabajadores y los campesinos acordaron mantener el nivel del salario mínimo, reducir en promedio 3 por ciento los precios de los productos industriales, de tal forma que aumentara el poder de compra de los salarios, continuara el tipo de cambio fijo y se profundizaran las medidas de austeridad fiscal.

La inflación ha alcanzado niveles menores a los originalmente planteados, por lo tanto, el gasto nominal del Gobierno ha sido disminuido para mantener el gasto real a un nivel constante. Durante los primeros seis meses de 1988, el gasto programable ha disminuido en 14.5 por ciento en términos reales comparados con el mismo período de 1987. Con respecto al presupuesto original de 1988, el gasto programable será reducido al final del año en 12.5 billones de pesos (alrededor de cuatro puntos del PIB).

La política monetaria también ha sido enfocada a reducir la inflación. El agregado monetaria más amplio (M5) ha disminuido en cada mes en términos reales con respecto a su nivel

de 1987. Sin embargo, desde mayo ha aumentado con respecto a su nivel de diciembre, debido a un incremento en la demanda causada por la caída de la inflación. Las tasas de interés nominal han pasado de niveles por arriba del 150 por ciento anual en enero a alrededor de 40 por ciento de los últimos meses. Sin embargo, las tasas de interés reales permanecen elevadas ante lo volátil de las expectativas.

Hasta mediados de octubre el pacto no solo careció de financiamiento externo, sino que ha recibido dos choques adversos de la misma magnitud a los de 1985-1986. El primero fue el huracán Gilberto que causó daños estimados en un billón de dólares, además la disminución del turismo en el Caribe, de donde proviene alrededor del 25 por ciento de los ingresos por turismo que capta el país.

El segundo choque es resultado de la caída en los precios del petróleo. El Presupuesto para 1988 fue elaborado con una proyección del precio del petróleo de 16 dólares por barril. Actualmente, la mezcla de petróleo mexicano vendida en el exterior está por abajo de los 10 dólares. Además, las tasas de interés internacionales han seguido aumentando. Estos fenó-

menos han ocasionado una caída significativa en nuestros términos de intercambio. Para absorber esta caída, se anunció una disminución adicional en el ya de por sí austero presupuesto.

El Pacto ha tenido éxito en reducir la inflación debido al ajuste adicional en las finanzas públicas, a la coordinación entre precios y salarios, a la mayor apertura de la economía, al tipo de cambio fijo y a la reducción gradual en las tasas de interés nominal. Estas políticas hubieran logrado la reducción en la tasa de crecimiento de los precios sin un elevado costo recesivo, si la economía mexicana no hubiese sido objeto de choques externos adversos de la magnitud señalada. Estos últimos sin embargo, nos han obligado a realizar un ajuste interno adicional y han reducido los márgenes de maniobra.

Asimismo, es relevante enfatizar que la estrategia adoptada en el Pacto de Solidaridad Económica se apoyó en los avances alcanzados en materia de cambio estructural de la economía mexicana en los años anteriores, para conseguir la erradicación de la inflación. Es decir, no sería factible alcanzar el objetivo si antes no se cumplen ciertos prerequisites como son: un nivel de superávit primario del Sector Público lo suficien-

temente holgado, que evite el financiamiento con recursos inflacionarios; un sector exportador diversificado, que genere un volumen de divisas adecuado; una política comercial ágil y eficiente, que permita que los precios externos regulen los internos; y un nivel bastante alto de reservas internacionales para resistir choques eventuales en la balanza de pagos. Estas condiciones se habían generado a lo largo del sexenio del Presidente De la Madrid con el proceso de cambio estructural. La clave de la estrategia antinflacionaria de México no ha sido en modo alguno la represión de la inflación mediante decisiones administrativas, sino la implementación de un conjunto de medidas de ajuste macroeconómico que tienen gran congruencia entre sí y se refuerzan mutuamente.

La concertación entre las partes firmantes del pacto ha contribuido a abatir las expectativas inflacionarias con rapidez y a mantener el apoyo político necesario para el éxito de este tipo de programas de estabilización.

Estos avances han constituido las bases para establecer la estrategia económica del próximo Gobierno del Presidente Electo Carlos Salinas. Se trata de una estrategia fundamentada

en la promoción del crecimiento económico sin inflación y con equidad social. En el marco de la planeación democrática, la política se ha propuesto consolidar el abatimiento de la inflación y evitar su resurgimiento, así como recuperar el crecimiento económico sostenido y la generación de empleos, acompañada de una mejoría gradual de los salarios y la distribución de los ingresos. Los principales elementos que impulsarán el crecimiento sostenido serán la inversión privada, las exportaciones no petroleras, la inversión pública en infraestructura y la expansión del mercado interno.

La nueva estrategia económica utilizará los instrumentos disponibles de política fiscal, monetaria, comercial y de gasto público, con la finalidad de articular armoniosamente la evolución de los componentes de la demanda nacional, de manera que puedan adaptarse al cambio en las circunstancias, se eviten desequilibrios macroeconómicos o sectoriales. La estrategia actuará en cuatro grandes ámbitos: financiamiento del desarrollo, cambio estructural, ampliación prioritaria de la infraestructura, y modernización de los sectores productivos.

El financiamiento del desarrollo es pieza clave de la

nueva estrategia, en materia de deuda externa se propone capturar de manera generalizada el descuento del mercado secundario, lugar donde se determina el valor real de la deuda externa, para lo que se iniciara un amplio proceso de negociación, partiendo de la premisa de que los pagos deberán adecuarse al entorno internacional y subordinarse al crecimiento interno. Tal como se lo señaló el Presidente Electo de mi país: si no crecemos por causa del peso de la deuda no pagamos. Se trata de volver a crecer para elevar el bienestar social, porque ya se ha llegado al límite. Sin embargo, la estrategia reconoce también que si no se corrigen los desequilibrios estructurales el crecimiento no será duradero. La política estará encaminada a abatir la transferencia neta de recursos al exterior para aplicar el ahorro interno a la inversión productiva.

Para fortalecer el ahorro interno se propone la modernización del sistema financiero y mantener el equilibrio de las finanzas públicas, al sistema financiero se le presenta el reto de acrecentar la captación del ahorro nacional y canalizarlo en manera eficiente y oportuna hacia el proceso productivo. Para ello la estrategia contempla la necesidad de asegurar condiciones macroeconómicas estables, aplicar políticas mone-

tarias consistentes y modernizar el marco normativo de todos los intermediarios financieros, respetando las formas de propiedad actuales. El tipo de cambio se ubicará en un nivel que estimule permanentemente las exportaciones y evite inestabilidad de precios. Las tasas de interés fomentarán el ahorro en moneda nacional y en el sistema financiero interno. Se propiciará la reducción del diferencial entre tasas activas y pasivas y una mejor distribución sectorial y regional de los créditos. Los subsidios financieros sólo serán autorizados a sectores de muy alta prioridad social. La banca mexicana ampliará sus actividades en el servicio, el financiamiento, la capitalización y la reestructuración de las actividades productivas.

El Sector Público no gastará permanentemente más de lo que ingresa a su erario, por lo que los niveles de los precios y tarifas públicas no implicarán subsidios que pongan en grave riesgo al balance fiscal, pero tampoco limitará la competitividad del aparato productivo. En materia de ingresos tributarios se ampliará la base gravable y se reducirán las tasas impositivas, se continuará la simplificación fiscal y el combate efectivo a la evasión.

La estrategia reconoce el caracter irreversible de los cambios estructurales en marcha: el redimensionamiento del Sector Público, la apertura hacia el exterior y la descentralización de la vida económica. Se contempla la conclusión del proceso de desincorporación de empresas públicas no estratégicas ni prioritarias que utilizan recursos que la sociedad requiere para la atención de rubros de gran prioridad social. La empresa pública es pieza fundamental del desarrollo, por lo que es necesario sanearla financieramente y fortalecerla para enfrentar los retos de la modernización, del cambio tecnológico y de la competencia externa.

Por otra parte, se consolidará la apertura del comercio exterior y se promoverá la inversión extranjera. Se mantendrá un tipo de cambio realista que otorgue una razonable protección a los productores nacionales. Se eliminarán asimismo las ganancias derivadas de la protección comercial excesiva, de subsidios injustificados o de salarios bajos. Se trata de que la ganancia empresarial sea el resultado del aumento de la productividad y la eficiencia, para lo cual se crearán condiciones de infraestructura, acceso a insumos, disponibilidad de tecnologías, regulaciones simples, y carga tributaria y

crédito en términos similares a los que prevalecen en el exterior.

La inversión extranjera puede desempeñar un papel más positivo, en una economía más abierta al comercio internacional, por su aporte a la generación de empleos, la modernización tecnológica, la apertura de nuevos mercados de exportación y el ahorro nacional. Se alentará la inversión extranjera con criterios de selectividad que apoyen los objetivos de la estrategia económica. Se propone además la descentralización administrativa de decisiones y la desconcentración geográfica de actividades.

La infraestructura física y los insumos básicos que provee el Estado son factores que definen la velocidad del proceso de modernización. Sin comunicaciones, transportes y energéticos en cantidad y calidad suficientes, el aparato productivo y distributivo no puede operar con eficiencia. Por esto se propone mantener la prioridad en la modernización integral de los ferrocarriles, de la red carretera y los puertos. En los autotransportes, se adecuará el esquema normativo para eliminar trabas que dificultan la prestación de servicios suburbanos, turísticos y desplazamientos de carga para el comercio

exterior. No hay modernidad sin telecomunicaciones e informática; en energéticos se mantendrá la propiedad estatal y se asegurará la expansión de la oferta mediante la armonización de la operación de las plantas, la diversificación de las fuentes, los nuevos esquemas de financiamiento y una política de precios que induzca el ahorro en su uso.

En el ámbito de la modernización del aparato productivo se dará prioridad a la creación del entorno y de la infraestructura necesarios para el desarrollo industrial. Las medidas se tomarán de manera concertada, con acuerdos claros y evaluación rigurosa para mantener la coherencia y la capacidad transformadora de una política industrial existosa. Se apoyará en especial a las pequeñas y medianas empresas.

Estos son a grandes rasgos, los principales lineamientos de la estrategia económica y social de la próxima Administración en México.