

Con el propósito de proveer elementos que faciliten la comprensión y el análisis de la Iniciativa de Ley de Ingresos y del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación correspondientes a 2001, se presentan al Honorable Congreso de la Unión los Criterios Generales de Política Económica respectivos.

I. INTRODUCCIÓN

La política económica para 2001 se inscribe en el marco de una estrategia integral de mediano plazo que permitirá incrementar la tasa de crecimiento sostenible de la economía mexicana en un entorno de estabilidad de precios. De esta forma, en primera instancia pretende generar más empleos y mejorar el poder adquisitivo de los salarios; en segunda instancia, se propone aumentar el monto de recursos disponibles para fortalecer el gasto social. Para alcanzar estas y otras metas, se reconoce la importancia de robustecer las bases de la economía a través de una estricta disciplina fiscal y del fomento de la eficiencia y la competitividad de nuestra planta productiva.

El programa económico de 2001 refleja el compromiso de la nueva Administración de promover un entorno de estabilidad y certidumbre que contribuya a mantener nuestra economía dentro de una senda de crecimiento. En este sentido, el Gobierno Federal entiende que la estabilidad y la certidumbre no representan en sí un objetivo, sino un medio para alcanzar fines sociales más elevados, pues son condiciones que redundarán en menores tasas de interés y riesgo para todo empresario que, a su vez, estimularán la inversión. De esta última se derivará un mayor empleo y productividad de la mano de obra, lo que conducirá a ingresos más elevados para las familias mexicanas. Este círculo virtuoso tiene una ventaja adicional: los beneficios para la población tenderán a ser sostenibles.

Es importante subrayar que el desempeño económico del país durante 2001 estará influido por el comportamiento de algunas variables que se determinan fuera del ámbito de la conducción de la política económica nacional, principalmente las que se refieren al crecimiento de la economía mundial, a los precios internacionales del petróleo y a las tasas de interés externas. En este sentido, los Criterios Generales de Política Económica para 2001 que se presentan ante el H. Congreso de la Unión se sustentan en supuestos prudentes con relación a la evolución esperada de dichas variables. Asimismo, la estrategia y las acciones de política económica que se pretenden adoptar el año próximo son congruentes con las características estructurales de nuestra economía y con la disponibilidad prevista de recursos, internos y externos, para financiar la expansión del acervo de capital. Lo anterior permite aseverar que las proyecciones previstas para 2001 en materia de crecimiento, inflación, déficit en cuenta corriente, entre otras, son realistas y alcanzables.

El eje central de la estrategia económica para 2001 lo constituye el fortalecimiento de la postura fiscal, el cual resulta indispensable ante las perspectivas de un

menor crecimiento económico en los Estados Unidos y una disminución en el precio internacional del petróleo. El fortalecimiento fiscal facilitará el abatimiento de la inflación y contribuirá a que la economía dependa en menor medida de recursos provenientes del exterior.

El objetivo de reducir el déficit fiscal el próximo año se logrará mediante un ajuste en el gasto programable del sector público, es decir, en aquel gasto distinto del servicio de la deuda y de las participaciones a los estados y municipios. Sin embargo, a pesar de los esfuerzos que se desplegarán durante 2001 en materia fiscal, éstos no serán suficientes para eliminar plenamente las vulnerabilidades fiscales de mediano plazo. Es importante mencionar que de persistir dichas vulnerabilidades se limitarán marcadamente las posibilidades de crecimiento del país y la capacidad de atender las necesidades básicas de la población. Por ello, es imprescindible alcanzar a la brevedad los consensos necesarios entre los distintos sectores de la sociedad para fortalecer las finanzas públicas mediante una reforma fiscal integral que incluya una mayor recaudación y una programación más eficiente del gasto público.

Por su parte, la estrategia de mediano plazo pretende establecer las condiciones que permitan a los distintos actores económicos canalizar sus recursos y orientar sus esfuerzos a incrementar el capital humano, a acumular un mayor acervo de capital físico, a incorporar tecnología de punta en los procesos productivos y a profundizar el proceso de cambio estructural. En particular, este último proceso está encaminado a mejorar la competitividad de los mercados, a desarrollar las telecomunicaciones y fomentar las inversiones en energía. El conjunto de estos esfuerzos propiciará un incremento de la productividad del trabajo y mayores ingresos para la población.

El Gobierno Federal reconoce que el crecimiento económico por sí sólo no es suficiente para abatir los rezagos sociales que aquejan a un gran segmento de la población. Por tanto, la política económica se complementará con una política social orientada a mitigar de manera integral las causas y condiciones que reproducen el ciclo de la pobreza y a mejorar el acceso de los mexicanos a un conjunto de oportunidades más amplio. De esta forma, el crecimiento económico coadyuvará a aumentar el bienestar social de la población, particularmente el de aquella de menores ingresos.

II. RETOS COYUNTURALES PARA LA POLÍTICA ECONÓMICA EN 2001

La política económica para 2001 forma parte de una estrategia integral de mediano plazo dirigida a aumentar la capacidad de crecimiento de la economía mexicana en un entorno de estabilidad de precios. En congruencia con lo anterior, la estrategia macroeconómica deberá atender dos retos de carácter coyuntural: i) contribuir a que el dinamismo de la demanda interna sea compatible con el potencial de crecimiento de la economía, e ii) inducir un ajuste ordenado ante las condiciones esperadas en el entorno internacional que, entre otros factores, incluyen un menor ritmo de crecimiento en la economía de los Estados Unidos y una reducción en la cotización internacional del petróleo. Dada su importancia, a continuación se analizan detalladamente las implicaciones que tendrán los dos retos coyunturales aludidos sobre el diseño de la política económica en el 2001.

1. EL DINAMISMO DE LA ECONOMÍA DURANTE 2000

La evolución de la economía mexicana durante el 2000 ha superado las expectativas que se tenían a principios del año. En particular, las cifras disponibles permiten prever que se cumplirán holgadamente las metas planteadas en materia de crecimiento, inflación y déficit público.

Factores externos e internos contribuyeron a que el desempeño económico del país fuese más favorable que el anticipado. Destacan por su importancia tres de ellos: un ritmo de crecimiento de la economía mundial superior al que se había previsto, una recuperación de los precios internacionales del petróleo que permitió que éstos alcanzaran niveles similares a los registrados durante la Guerra del Golfo Pérsico en 1991 y una vigorosa reactivación del consumo y la inversión del sector privado.

El crecimiento de la economía mundial fue impulsado, fundamentalmente, por la expansión de la actividad productiva de Estados Unidos, por la creciente demanda de bienes importados de los países de la Unión Europea y por una ligera recuperación de la economía japonesa.

Con relación a la evolución económica de Estados Unidos se prevé un crecimiento de más de 5 por ciento para el año en curso, tasa que será la más elevada de los últimos años. De hecho, la economía estadounidense ha alcanzado la expansión más prolongada de su historia. Este comportamiento impactó favorablemente la evolución reciente de la economía mexicana, como consecuencia de la ampliación y profundización de nuestros vínculos comerciales con ese país, marcándose una notoria separación de México respecto al resto de países latinoamericanos. Cabe mencionar que en respuesta al acelerado crecimiento de los Estados Unidos, el Banco de la Reserva Federal de ese país contrajo sucesivamente su postura de política monetaria, lo que condujo a una elevación de la tasa de interés de referencia de 5.5 por ciento en diciembre de 1999 a 6.5 por ciento en octubre

pasado. Dicha política ha contribuido a la desaceleración reciente del crecimiento de la economía estadounidense.

El incremento de las tasas de interés en Estados Unidos, la gran volatilidad en el mercado accionario de ese país, junto con situaciones adversas en varias economías emergentes (Argentina, Colombia, Ecuador, Perú y Turquía), dificultaron el acceso de los países en desarrollo al mercado internacional de capitales. México fue una de las excepciones, gracias al vínculo comercial con Estados Unidos, al manejo macroeconómico del país, a la fortaleza del sector externo, al grado de inversión otorgado por una agencia calificadora y al aumento en el precio internacional del petróleo.

Las acciones coordinadas de los países productores para restringir la oferta de crudo, junto con el mayor dinamismo de la economía mundial, se reflejaron en un incremento significativo en las cotizaciones internacionales del precio del petróleo. En particular, el precio promedio de la mezcla mexicana de exportación de petróleo durante el 2000 se ubicó alrededor de 25 dólares por barril, es decir, 9 dólares mayor al precio del programa original.

El principal impacto en nuestra economía del mayor precio del petróleo ha recaído sobre las finanzas públicas. De hecho, esta situación permitió que se constituyera durante este año el Fondo de Estabilización Petrolero que coadyuvará a reducir la vulnerabilidad de las finanzas públicas ante movimientos abruptos en el precio de este energético. Por otro lado, si bien la participación de las exportaciones petroleras dentro de las exportaciones totales del país se ha reducido significativamente, el elevado precio del hidrocarburo coadyuvó a mantener el saldo deficitario de la balanza comercial durante el año en niveles moderados y, en esa medida, a fortalecer el valor internacional del peso.

El acelerado crecimiento de nuestra economía en 2000 no se sustentó únicamente en factores externos positivos. Al interior de la demanda agregada el componente más dinámico ha sido el de las exportaciones, seguido por la inversión privada y en tercer lugar el consumo privado. La recuperación del gasto privado responde a factores similares: mayor confianza en el futuro económico del país y un mayor empleo e ingreso de las familias.

El elevado crecimiento de la demanda interna ha generado preocupación en torno a un posible sobrecalentamiento de la economía mexicana, situación que de materializarse pondría en riesgo la sostenibilidad de la actual etapa de expansión.

Cuando el gasto crece durante largos periodos por arriba de los incrementos en la producción pueden generarse presiones inflacionarias. Analizando la información disponible sobre la oferta y demanda agregadas, no es posible concluir que la economía mexicana se encuentra sobrecalentada. Sin embargo, toda vez que es responsabilidad de las autoridades financieras actuar con previsión, principalmente porque las políticas tardan en surtir efecto, el Banco de México ha restringido en seis ocasiones su política monetaria durante el año.

CRITERIOS GENERALES DE POLÍTICA ECONÓMICA PARA 2001

Si bien una política monetaria restrictiva tiene el potencial de disminuir el ritmo de crecimiento de la demanda agregada, dicha política debe complementarse con la política fiscal para que el crecimiento del gasto agregado no presione el nivel de los precios.

Para el cierre de 2000 se anticipa que la economía mexicana crezca a una tasa real anual superior al 7 por ciento, es decir, más de 2.5 puntos porcentuales por arriba de la previsión original. Por su parte, se espera que la tasa de inflación sea inferior al 10 por ciento y que el déficit en cuenta corriente, como proporción del PIB, cierre en línea con el programa original. Es pertinente señalar que la menor inflación a la estimada response, en parte, a la disciplina salarial y a la política monetaria.

MARCO MACROECONÓMICO, 2000		
	CGPE 2000	Estimación actual
Actividad económica		
Producto Interno Bruto		
Variación % real anual	4.5	7.1
Precios		
Inflación		
Variación % dic.-dic.	10.0	8.9
Tipo de cambio nominal		
Promedio	10.4	9.5
Tasa de interés nominal		
CETES 28 días (% promedio)	16.4	15.2
Sector externo		
Déficit en la cuenta corriente		
Miles de millones de dólares	15.4	19.0
% del PIB	3.1	3.3

2. EL ENTORNO EXTERNO ESPERADO PARA 2001

En contraste con lo observado durante 2000, para el año próximo se espera una reducción tanto en el ritmo de crecimiento de la economía de los Estados Unidos como en el precio internacional del petróleo.

El inicio de la desaceleración del ritmo de expansión de la economía de nuestro principal socio comercial se hizo evidente al revelarse las cifras correspondientes al tercer trimestre del presente año, y se prevé que continúe esta tendencia durante los meses siguientes. Por lo tanto, se espera que la economía de los Estados Unidos crezca a una tasa real anual de 3 por ciento en 2001, es decir, dos puntos porcentuales menos que el pronóstico de crecimiento para 2000.

Toda vez que esta situación implica una reducción en el ritmo de crecimiento de nuestras exportaciones, es menester que la política fiscal contribuya a aumentar el ahorro interno de la economía. La magnitud del ajuste necesario podría ser mayor si el menor ritmo de crecimiento de la principal economía del mundo viene acompañado de una menor disponibilidad de recursos externos para nuestro país.

CRITERIOS GENERALES DE POLÍTICA ECONÓMICA PARA 2001

Por lo que respecta al precio del petróleo para el 2001, la información que se desprende de los mercados de futuros permite anticipar un precio promedio para la mezcla mexicana de exportación inferior al precio observado a lo largo de 2000. La reducción anticipada en el precio del petróleo está relacionada con los recientes aumentos en la plataforma de producción de los países miembros de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) y es congruente con un menor ritmo de crecimiento de la economía mundial.

Dada la volatilidad que caracteriza el comportamiento del precio del hidrocarburo, en la elaboración del programa económico del 2001 se consideró prudente adoptar una posición conservadora respecto al precio promedio de la mezcla mexicana de exportación, por lo que se utilizó un precio de referencia de 18 dólares por barril. Esto implica una disminución de los ingresos del sector público derivada de un menor valor de las exportaciones petroleras para 2001, situación que, aunada a la desaceleración esperada de los Estados Unidos, reducirá el ritmo de expansión de la economía mexicana durante el año entrante.

III. ESTRATEGIA ECONÓMICA DE MEDIANO PLAZO

El diseño y la conducción de la política económica en el 2001 es parte de una estrategia integral de mediano plazo que permitirá mejorar el nivel y la calidad de vida de la población. El programa de mediano plazo establece los criterios congruentes con la promoción de un entorno de estabilidad y certidumbre que incentive la inversión y la generación de más empleos.

Las líneas de acción para el mediano plazo deben incidir positivamente sobre los determinantes del crecimiento económico, es decir, deben dirigirse a incrementar la acumulación de capital, a expandir la infraestructura nacional, a crear nuevas fuentes de empleo, a desarrollar el capital humano y, particularmente, a mejorar la productividad de la economía, fuente primordial de crecimiento económico sustentable. En otras palabras, la estrategia de mediano plazo, para ser exitosa, necesita tener como objetivo incrementar la capacidad de crecimiento potencial de la economía mexicana y, al mismo tiempo, proveer una plataforma social que promueva el desarrollo pleno e integral de los individuos.

La insistencia en la promoción del crecimiento se justifica, entre otros factores, por el hecho de que éste es la mejor arma para combatir el reto fundamental que el país enfrenta: la reducción sistemática de la pobreza. La evidencia empírica nos indica que el crecimiento económico es necesario, mas no suficiente, para abatir de manera contundente la pobreza. Un factor determinante para la efectividad de una política orientada a beneficiar de manera prioritaria al segmento más necesitado de la sociedad, es poner particular atención en la calidad del gasto en educación, salud, nutrición, desarrollo rural y en otras áreas que fomenten la acumulación de capital humano. Este último es el ingrediente esencial para que todo mexicano se pueda incorporar al mercado formal de trabajo y acceder a ingresos que deberían ir creciendo en el tiempo. Ciertamente, la estrategia de mediano plazo que aquí se propone incluye entre sus elementos fundamentales las consideraciones anteriores.

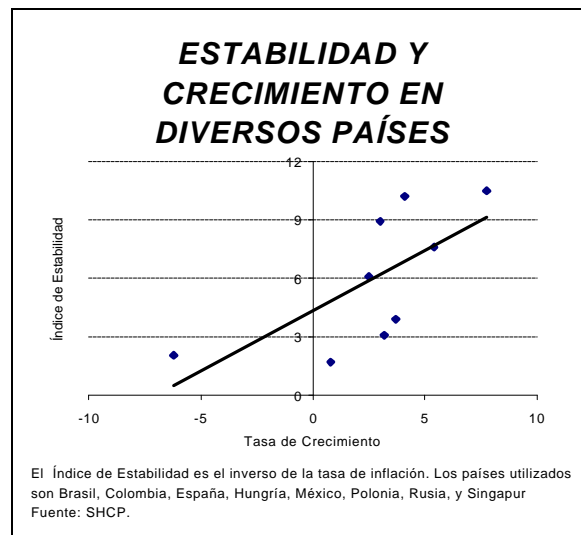
Siguiendo estas directrices, el presente apartado se organiza de la siguiente forma. En la primera parte se describen las condiciones sobre las cuales se consolidará la estabilidad y la certidumbre económica. En particular, se destaca la necesidad de asegurar la congruencia a lo largo del tiempo entre una estricta disciplina fiscal y una política monetaria destinada al abatimiento inflacionario. En la segunda parte, se analizan las principales fuentes del crecimiento económico y la forma como la política económica de mediano plazo puede incidir positivamente sobre ellas. Al respecto, la estrategia engloba acciones que propiciarán un ambiente empresarial más adecuado para el desempeño eficiente y dinámico de las actividades productivas, así como procesos enfocados al incremento de la productividad de la mano de obra. En la última parte de esta sección, se abunda con más detalle sobre la estrategia general de abatimiento de la pobreza.

1. ESTABILIDAD ECONÓMICA Y CRECIMIENTO

Para cumplir con los objetivos primordiales de la política económica y alcanzar un desarrollo integral e incluyente, es tarea del Gobierno generar las condiciones propicias para que la economía se desenvuelva dentro de un entorno estable y, al mismo tiempo, mejorar el acceso de los mexicanos a los servicios de salud, educación, vivienda, capacitación laboral y a una dieta adecuada.

En situaciones de inestabilidad, la incertidumbre promovida por el comportamiento errático de ciertos indicadores económicos incide negativamente sobre la capacidad productiva de las economías. Ambientes económicos con alta volatilidad en el nivel general de precios o en las tasas de interés, por ejemplo, dificultan la toma de decisiones y la evaluación de los objetivos de gasto e inversión que realizan las empresas y las personas, llegando incluso a comprometer el desarrollo económico del futuro inmediato.

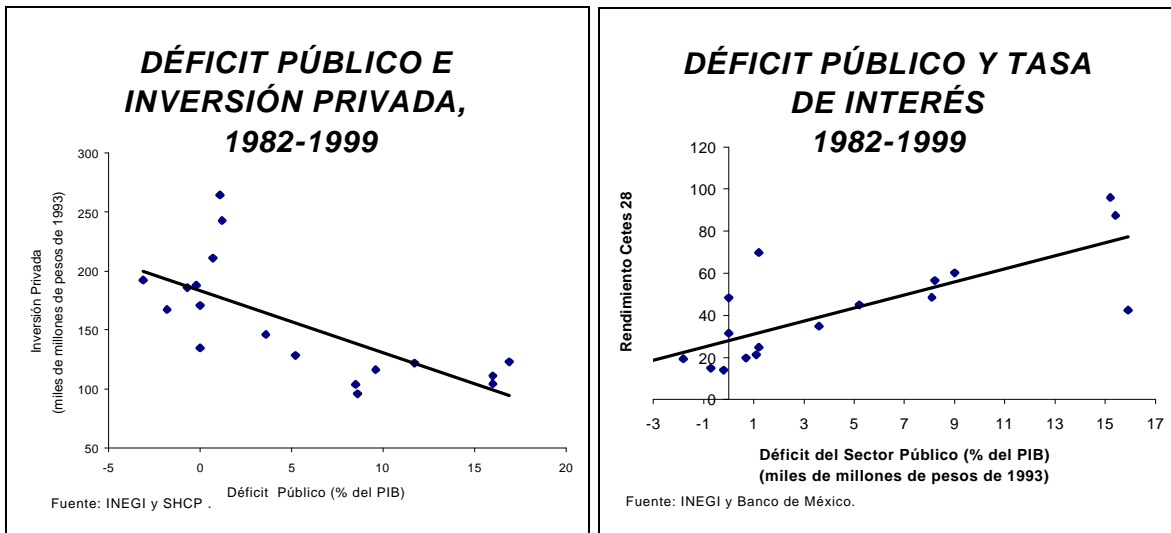
Los países que fomentan un ambiente económico estable pueden satisfacer adecuadamente sus requerimientos de financiamiento, propiciando así un ritmo de crecimiento permanente y acorde con la capacidad potencial de la economía. Al menos en países de ingreso medio, entre los que se encuentra México, existe evidencia de una relación positiva entre entornos estables y mayores tasas de crecimiento.



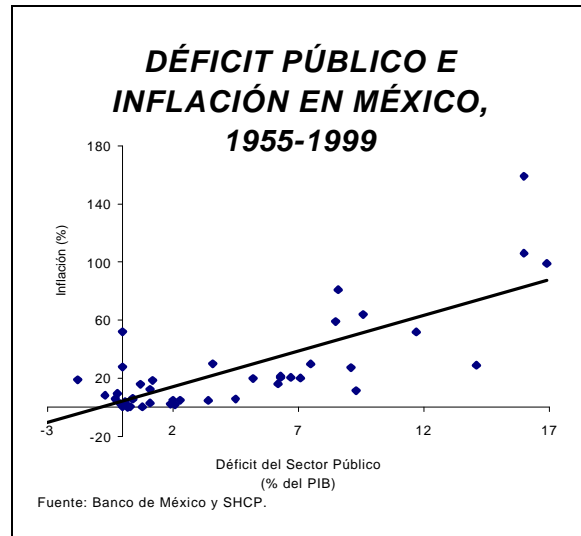
En consecuencia, la estrategia económica de mediano plazo del Gobierno Federal contempla tres elementos fundamentales para promover un entorno de estabilidad y certidumbre en el mediano plazo: la convergencia al equilibrio presupuestal, el combate firme y decisivo a la inflación, en coordinación con el Banco de México, y el fortalecimiento del ahorro interno.

1.1. CONVERGENCIA AL EQUILIBRIO PRESUPUESTAL

La experiencia mexicana y la evidencia internacional nos indican que la ausencia de disciplina fiscal conduce de manera inequívoca a situaciones de inestabilidad macroeconómica. Esto se debe a que cuando el Gobierno gasta más de lo que le permiten sus fuentes de ingreso, se incurre en un mayor endeudamiento que reduce y encarece los recursos disponibles para financiar inversión privada. Esta situación, a su vez, incide negativamente sobre la creación de nuevas fuentes de empleo y pone en riesgo la permanencia de las plazas de trabajo previamente creadas.



Además, un elevado déficit público genera presiones inflacionarias porque por lo general el gasto gubernamental se concentra en bienes y servicios nacionales cuya producción no puede incrementarse súbitamente para satisfacer la demanda. Esta incapacidad es resultado de las restricciones tecnológicas de la planta productiva, de la imposibilidad de contar de manera inmediata con insumos adicionales y del propio lapso que requiere el mercado laboral para ajustarse y dotar de suficiente mano de obra calificada a las empresas. Así, una demanda excesiva por parte del sector público tiende a presionar al alza los precios de los bienes y servicios no comerciables, esto es, de aquéllos que no pueden ser importados.



Asimismo, la ausencia de disciplina presupuestal tiene una serie de consecuencias negativas en el largo plazo. En particular, fuertes reducciones en el ahorro público ponen en riesgo el sano financiamiento de la acumulación de capital y, con ello, la capacidad de crecimiento de largo plazo de la economía. En consecuencia, los desequilibrios fiscales inciden negativamente en el nivel de vida de las generaciones futuras.

Un corolario de lo anterior es que la competitividad de la economía se deteriora toda vez que los déficits fiscales limiten el proceso de acumulación de capital de la economía y el incremento de la productividad de la mano de obra. La pérdida de competitividad de un país frente a su principal socio comercial se acentúa particularmente cuando este último registra superávits fiscales. Esta situación se asemeja a la nuestra, ya que Estados Unidos ha registrado superávits fiscales desde el tercer trimestre de 1997. Este factor por sí mismo le imprime un carácter de urgente a la convergencia al equilibrio presupuestal.

De la discusión anterior surge la convicción de que reducir gradualmente el nivel del déficit público y alcanzar el equilibrio presupuestal es una meta fundamental de la política económica. Esto permitirá disminuir la relación que guarda la deuda pública respecto al tamaño de la economía y fortalecerá los indicadores de solvencia y liquidez de nuestro país.

En países como México, una de las funciones primordiales del Gobierno es la de contribuir a subsanar nuestras múltiples carencias sociales, tanto por razones de justicia social como porque de esa manera se propicia el desarrollo económico de largo plazo del país. En este sentido, es importante destacar que en la actualidad son insuficientes los recursos con que cuenta el Gobierno Federal para atender las necesidades de salud, educación y nutrición infantil, entre otras.

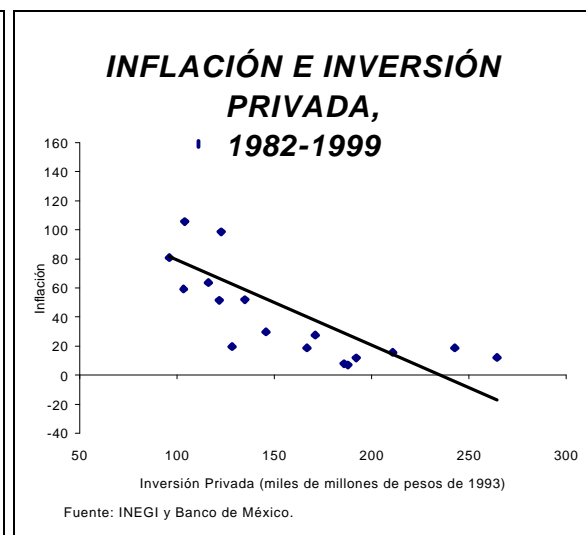
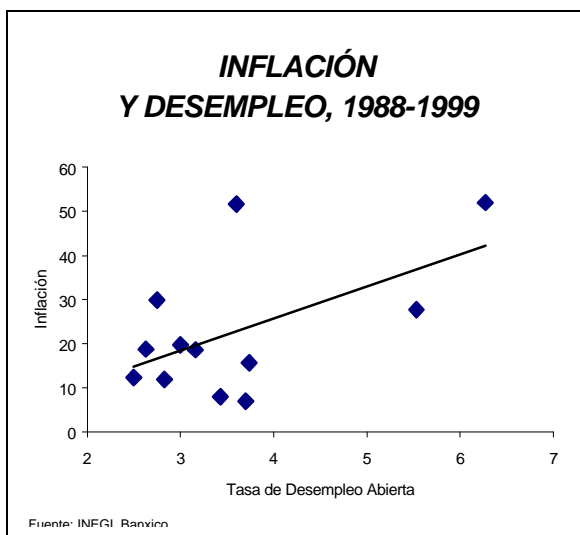
CRITERIOS GENERALES DE POLÍTICA ECONÓMICA PARA 2001

Por ello, para alcanzar el equilibrio presupuestal sin poner en riesgo el cumplimiento de las obligaciones sociales responsabilidad del Estado, es imprescindible una reforma fiscal que fortalezca las fuentes de ingreso permanente del sector público y corrija los excesos de gasto corriente. Sólo de esa manera se podrá lograr el doble objetivo de mantener un equilibrio presupuestal y de satisfacer cabalmente las necesidades del país en materia de inversión en capital físico y humano, de modernización y expansión de la infraestructura, y de otras áreas estratégicas para el desarrollo de mediano y largo plazos.

En síntesis, los lineamientos principales de política fiscal para los próximos años deben centrarse en asegurar una estricta disciplina del gasto, el fortalecimiento de las fuentes permanentes de ingreso público que permita atender las demandas sociales y la reducción de la dependencia de las finanzas públicas de ingresos petroleros volátiles y de ingresos no recurrentes.

1.2. ABATIMIENTO DE LA INFLACIÓN

Un entorno de estabilidad y certidumbre no puede entenderse sin una inflación baja y estable. Cuando el crecimiento de los precios se mantiene en tasas moderadas y relativamente constantes por periodos prolongados, se amplía el horizonte de planeación de los individuos y las empresas porque se puede predecir con más certeza el rendimiento de las inversiones. En particular, esta situación permite concretar nuevos proyectos de inversión de larga maduración que, en muchas ocasiones, son los de mayor impacto social. Es decir, la estabilidad de precios incide de manera positiva sobre la acumulación de capital y la creación de empleos.



Por otra parte, es importante reiterar que la inflación tiene un fuerte sesgo regresivo, toda vez que perjudica principalmente a los sectores menos favorecidos de la población. Esto se debe a que, por lo general, la única fuente de ingreso para estos sectores es su trabajo y no cuentan con mecanismos que protejan su nivel de vida ante la pérdida del poder adquisitivo de sus salarios. Es decir, la inflación incide negativamente sobre la capacidad de la población para satisfacer sus necesidades de alimentación, salud, educación y esparcimiento y, en este sentido, limita su desarrollo integral.

Por estos motivos, la estrategia económica de mediano plazo está diseñada para facilitar a la autoridad monetaria el cumplimiento de su meta desinflacionaria. En particular, el Gobierno Federal considera que la forma más adecuada de apoyar al Banco Central en su objetivo desinflacionario consiste en mantener finanzas públicas que contribuyan a disminuir las presiones que ejerce la deuda pública sobre los mercados financieros. Un equilibrio fiscal bien cimentado va acompañado de una política de precios y tarifas públicos congruente con la meta de abatimiento inflacionario. Es decir, esta política debe minimizar su impacto en la inflación sin que ello se traduzca en problemas financieros para las empresas públicas, en distorsiones en precios que vendrían acompañados de ineficiencias en la asignación de recursos en la economía y de mayores presiones inflacionarias ulteriores. Asimismo, el Gobierno debe encaminar sus esfuerzos a mejorar la eficiencia y productividad de las empresas y organismos públicos, traduciéndose en menores precios para los usuarios.

Otra forma en la que el Gobierno contribuirá a frenar las presiones inflacionarias será mediante políticas que promuevan aumentos de los salarios en línea con la inflación objetivo. Esto contribuirá a que los aumentos salariales que resulten de las revisiones contractuales reflejen, por una parte, las condiciones de la demanda por mano de obra y, por otra, los incrementos de la productividad.

1.3. FORTALECIMIENTO DEL AHORRO INTERNO

La consolidación del ahorro interno es un elemento fundamental del diseño de la estrategia de financiamiento del desarrollo para los próximos años. Uno de los principales determinantes para alcanzar un crecimiento sostenido es contar con una fuente de recursos estable y de largo plazo. Pero también es cierto que el crecimiento económico es el principal impulsor del ahorro interno. Por lo tanto, es indispensable entrar en este círculo virtuoso.

La experiencia internacional indica que un crecimiento económico sostenido genera oportunidades de inversión que, a su vez, constituyen el principal estímulo del ahorro. Además, existen acciones adicionales muy concretas que son esenciales para materializar el impulso al ahorro interno: i) la promoción del ahorro privado, con particular atención a medidas que fomenten el ahorro popular; ii) el logro de superávit presupuestales, con objeto de reducir el peso de la deuda pública sobre la economía; y iii) el fortalecimiento y modernización del sistema financiero.

Por otra parte, es indispensable aplicar medidas orientadas a incrementar el flujo de inversión nacional y de inversión extranjera directa (IED). En este sentido, mayor atención se le debe prestar a mejorar la seguridad jurídica de las inversiones hechas tanto por nacionales como por extranjeros, a mejorar el grado de competencia en nuestros mercados y a abatir las restricciones de entrada a sectores clave de la economía. En la medida que el déficit de la cuenta corriente de la balanza de pagos se financie con IED, que por su naturaleza es más estable, se reducirá la vulnerabilidad de la economía ante perturbaciones externas.

2. DETERMINANTES DEL CRECIMIENTO ECONÓMICO

La capacidad de crecimiento económico de un país está determinada, fundamentalmente, por la dotación y la calidad de los factores de la producción, el avance tecnológico, el tamaño y la calidad de la infraestructura nacional, el grado de integración y competencia del mercado interno y el propio crecimiento demográfico del país.

En este sentido, los gastos de inversión que se destinen al capital humano, es decir, a la salud, nutrición, educación y capacitación de la población, así como aquellos gastos destinados a incrementar el acervo de capital, a expandir la infraestructura del país y a incorporar tecnología de punta en los procesos productivos, se reflejarán en un aumento de la capacidad de crecimiento de la economía.

El reto que hoy enfrenta México es instrumentar una política económica que incremente la capacidad potencial de crecimiento de nuestra economía, al tiempo que garantice la estabilidad de los mercados. Para ello, será necesario profundizar en materia de cambio estructural, incorporar tecnología de punta a los procesos productivos, acumular más capital físico, invertir en capital humano y ampliar la infraestructura, medidas que en conjunto elevarán el empleo, la productividad y competitividad del país. Sólo así se reducirán los rezagos sociales, se incrementará la calidad de vida de la población y se asegurará el crecimiento de largo plazo.

2.1. CAMBIO ESTRUCTURAL

Durante las últimas dos décadas se han presentado grandes transformaciones en la configuración económica mundial. En particular, el avance tecnológico de las telecomunicaciones, la revolución digital y la integración comercial y financiera de los mercados pusieron en entredicho la eficiencia y la conveniencia de las formas de organización económica anteriores. Como resultado de este proceso, muchos países redefinieron la participación del Estado en sus economías y reorientaron el diseño de sus políticas económicas hacia el fortalecimiento de procesos productivos cada vez más abiertos al comercio y a la competencia internacionales.

De manera similar, México emprendió cambios en su estructura económica y en el funcionamiento de sus mercados con el fin de adaptar su economía al nuevo entorno internacional, aprovechar así sus beneficios y minimizando los riesgos. Estas transformaciones implicaron, por un lado, el abandono del modelo de desarrollo cerrado y proteccionista en el que el Gobierno jugaba un papel preponderante y, por el otro, la adopción de un modelo abierto en el que la competencia es esencial para promover la modernización de la planta productiva y para elevar el bienestar de los consumidores.

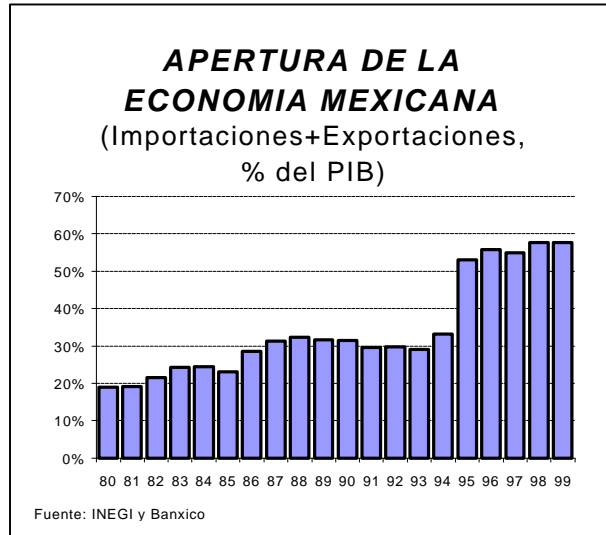
En este contexto, el Gobierno reconoce que el funcionamiento adecuado de los mercados genera mecanismos para asignar eficientemente los recursos, lo cual se traduce en mayores tasas de crecimiento, más empleo y salarios reales más elevados. Sin embargo, para propiciar ese funcionamiento se requieren reformas a nivel microeconómico que incidan de manera positiva en la competitividad de las empresas, en la productividad de los trabajadores y en el entorno institucional en el que se emprenden y desarrollan las actividades productivas.

La estrategia de mediano plazo del Gobierno Federal generará un entorno más propicio para la competencia e innovación. En consecuencia, perfeccionará el sistema regulatorio de manera que coadyuve a alinear los incentivos de los diferentes participantes en los mercados, garantizará una protección oportuna y expedita de la propiedad intelectual, diseñará un sistema tributario eficiente, transparente y sencillo, y otorgará seguridad jurídica a los inversionistas. A continuación se resaltan los aspectos más importantes de la reforma estructural que esta estrategia propone.

2.1.1. APERTURA A LOS FLUJOS COMERCIALES Y DE INVERSIÓN

La apertura comercial ha tenido una incidencia positiva en todos los sectores de la economía. En particular, a los productores los expuso a la competencia externa y, por lo tanto, tuvieron que incrementar la calidad de sus bienes y servicios a estándares internacionales. De manera paralela, les permitió acceder a un mercado más extenso no sólo para vender sus productos, sino también para estar en posibilidad de adquirir una variedad más amplia de insumos o de incorporar tecnología de punta a sus procesos productivos.

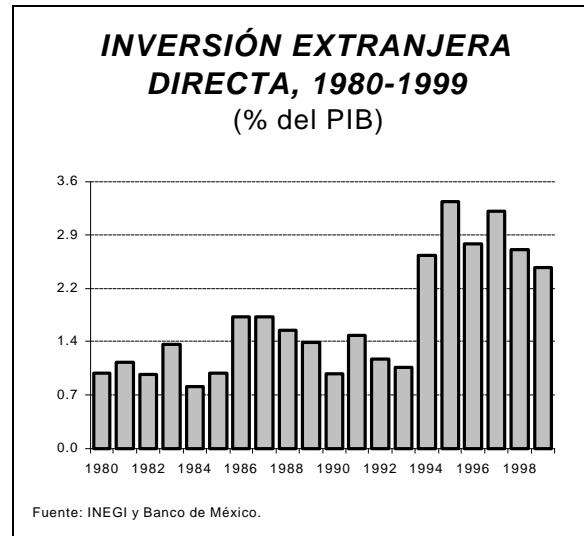
Para los consumidores, la apertura y su competencia inherente ampliaron la gama de productos en calidad y precio de acuerdo con sus posibilidades y preferencias. Por su parte, para los trabajadores la apertura comercial implicó un mayor número de oportunidades de empleo y mejores salarios, ya que la industria manufacturera de exportación es una de las actividades con mayor ritmo de expansión y cuyos salarios están por encima del promedio nacional.



Es un hecho que la inserción exitosa de México en los mercados internacionales propició un crecimiento acelerado en las actividades orientadas a la producción de artículos de exportación. En 1999, la suma del valor de las exportaciones e importaciones ascendió a 278 mil millones de dólares, el doble de la observada en 1991, lo que representa cerca del 60 por ciento del PIB.

Asimismo, el país diversificó significativamente la oferta de sus bienes exportados con lo que dejó de ser un país exportador de productos primarios. Esta situación ha permitido reducir la vulnerabilidad de la economía respecto a las caídas de los precios internacionales de esos productos. De hecho, actualmente los bienes manufacturados representan cerca del 90 por ciento de las exportaciones totales, mientras que esta proporción era de 36 por ciento en 1984. Ahora el reto consiste en aumentar el componente nacional de nuestras exportaciones con el fin de crear más y mejores empleos.

Por otra parte, es importante mencionar que la apertura comercial también contribuyó a abrir mayores oportunidades de negocios tanto a inversionistas mexicanos como extranjeros. En efecto, la mayor afluencia de inversionistas incrementó el monto de IED de manera considerable, sobre todo a partir de la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio con América del Norte a principios de 1994. Desde entonces, la IED osciló alrededor de 11 mil millones de dólares anuales, es decir, más del 2 por ciento del PIB de cada año. Sin embargo, desde 1996 la participación de México como receptor de IED ha disminuido en relación con los flujos internacionales totales destinados a las economías emergentes. Esto se debe, entre otros factores, a la ausencia de condiciones de competencia que conviertan al país en un destino más atractivo, al retraso relativo de nuestra reglamentación aplicable a las telecomunicaciones, a la falta de apertura a la inversión en energéticos y a una estructura económica interna que todavía adolece de elementos monopólicos de importancia.



Asimismo, nuestra competitividad se ha visto limitada por la escasez de mano de obra calificada, por la provisión insuficiente de infraestructura, por la ausencia de disposiciones que alienten la inversión en tecnología y por factores relacionados con la inseguridad pública y patrimonial. La estrategia que aquí se presenta sin duda contempla la atención de los factores que limitan la expansión de las inversiones.

Además, en materia de apertura económica el Gobierno seguirá fortaleciendo e impulsando las relaciones comerciales con aquellos países con los que ya existen acuerdos suscritos, y promoverá la firma de nuevos con naciones de América del Sur y Asia para estrechar la relación estratégica con los centros más dinámicos de la economía global.

La estrategia económica en el rubro de comercio exterior apoyará activamente a los actores económicos vinculados con el sector exportador. Realizará permanentes evaluaciones acerca del alcance de los acuerdos establecidos para identificar ventajas de los productos mexicanos y, de esta manera, aumentar los contactos internacionales de las empresas nacionales y diversificar los destinos de sus mercancías. Además, fortalecerá los encadenamientos productivos de las empresas exportadoras con el resto de la economía, imprimiendo un impulso más dinámico a la capacidad productiva nacional.

Paralelamente, la estrategia económica mantendrá una vigilancia estricta y permanente para garantizar el cumplimiento cabal de los acuerdos de libre comercio ya firmados, así como para asegurar que las condiciones de competencia externa que enfrenten los productores nacionales sean justas y equitativas. En este sentido, el Gobierno participará en las instancias correspondientes de forma activa y enérgica para erradicar cualquier tipo de práctica comercial desleal.

Asimismo, aumentará el número de programas de asistencia para fomentar la transferencia de tecnología, la reconversión industrial y la protección ambiental, flexibilizando la estructura productiva exportadora para adecuarla a un ambiente económico internacional con estándares más estrictos respecto a la calidad de productos.

En relación con la IED, la estrategia económica de mediano plazo prevé mejorar el ambiente empresarial en el cual se desarrollan las actividades productivas y, por supuesto, aquéllas que financia la IED. En concreto, se reforzarán los mecanismos que eliminen los elementos que generan incertidumbre y los obstáculos que reducen de manera artificial los rendimientos al capital invertido.

2.1.2. MEJORA REGULATORIA Y SIMPLIFICACIÓN ADMINISTRATIVA

La apertura comercial, la desincorporación de empresas públicas y el crecimiento mismo de la economía exigieron mayor regulación en aquellos mercados en los que, por su naturaleza, el nivel de competencia era reducido. Paralelamente, el Gobierno empezó a eliminar trámites obsoletos, con la finalidad de reducir el tiempo y el costo de las gestiones y requisitos para emprender y desarrollar actividades económicas.

Las reformas al marco regulatorio para mejorar la competitividad de la economía han sido diversas. Las relacionadas con el mercado exterior se centraron en facilitar las transacciones comerciales con el fin de fomentar y ordenar la operación de la industria maquiladora de exportación. Por su parte, los tratados comerciales, además de dar certidumbre jurídica y claridad al comercio exterior, crearon esquemas para la resolución de controversias y salvaguardas para la industria nacional.

Las medidas que tenían relación con el mercado interno se enfocaron a mejorar la disciplina de las dependencias federales en el procesamiento y resolución de trámites, a agilizar la elaboración y verificación del cumplimiento de normas oficiales mexicanas, a promover la competencia económica y a la simplificación tributaria.

En relación con las reformas para proteger la propiedad intelectual, destacan las nuevas sanciones a la piratería, las adecuaciones a los procesos normativos para el registro de patentes y marcas, y los acuerdos internacionales en la materia. La legislación mexicana se ha adecuado a los estándares internacionales acordados en el seno de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) y se han dado pasos importantes en materia de procuración de justicia relativa a la propiedad intelectual.

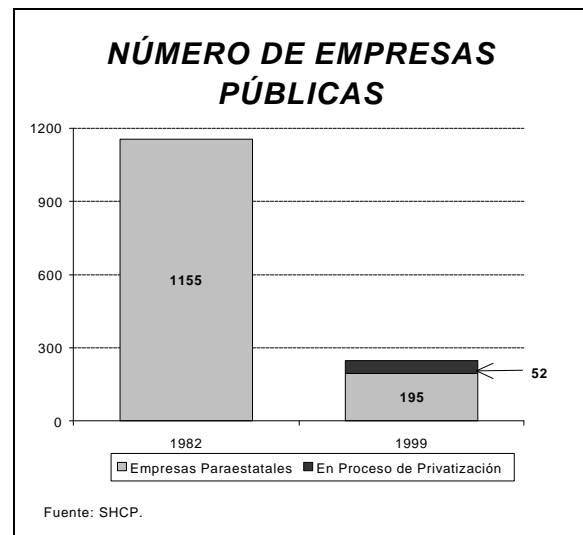
Sin embargo, todavía quedan muchas áreas en las que el marco regulatorio y la simplificación administrativa están rezagadas y siguen obstaculizando el flujo oportuno y adecuado de recursos e información indispensables para la conformación de un sistema económico eficiente. La estrategia económica

gubernamental contempla la eliminación inmediata de “cuellos de botella” en instituciones y procedimientos que impactan la capacidad productiva de la economía. Además, se pretende cooperar con las instancias de carácter estatal y municipal para promover sus procesos de simplificación, pues en muchos casos todavía conservan estructuras anquilosadas que obstaculizan la expansión dinámica y eficiente de las actividades económicas.

2.1.3. PARTICIPACIÓN DEL ESTADO EN LA ECONOMÍA

Un elemento fundamental del cambio estructural que se ha observado en los últimos años ha sido la menor participación directa del Estado como productor de bienes y servicios. El Gobierno inició un proceso de desincorporación de aquellas empresas destinadas a actividades no prioritarias. En otras palabras, ha disminuido la producción estatal pero se ha fortalecido la presencia del Estado en tareas para promover el desarrollo económico y social.

Esta política se ha reflejado con nitidez en la cantidad de recursos crediticios que absorbe el sector público y en su participación en las exportaciones. Mientras que en 1983 se canalizó el 77 por ciento del total del crédito bancario al sector público, para 1999 dicha cifra se había reducido a 11 por ciento. De la misma forma, la participación del sector público en las exportaciones totales del país se redujo de 66 a 7 por ciento en el mismo periodo.



Los resultados de este proceso se han reflejado en actividades productivas y administrativas más eficientes, en mayores recursos fiscales derivados de su operación y en un entorno competitivo más sano y vigoroso. Además, el proceso de desincorporación ha redundado en una mejoría en la provisión de servicios relacionados con la telefonía, la industria portuaria y la del ferrocarril, que podrá

rendir plenamente sus frutos en la medida en que mejore el marco regulatorio competitivo.¹

En este contexto, es preciso abrir el sector eléctrico a la participación del capital privado dentro de un entorno regulatorio que garantice la competencia, con el fin de que los inversionistas particulares apoyen la ampliación de la capacidad de generación de electricidad, ya que la oferta necesaria a precios competitivos de este fluido es imprescindible para apuntalar la capacidad de crecimiento productivo del país.

Esta apertura se propondrá de tal manera que el Estado mantenga su capacidad rectora sobre el sector. De hecho, se pretende que el Gobierno Federal conserve el control sobre la planeación, operación y expansión del sector eléctrico. El establecimiento de reglas de mercado y participación claras permitirán una regulación oportuna y eficiente de la actividad privada en el sector, lo que coadyuvará a mejorar la transmisión y distribución del fluido eléctrico.

2.2. ACUMULACIÓN Y EFICIENCIA DEL ACERVO DE CAPITAL

El aumento en el capital físico es un factor esencial que contribuye al potencial de crecimiento económico de un país. En la medida en que incrementa su acervo de capital, una economía puede ampliar su capacidad productiva, fundamentalmente, a través de dos vías. Una de ellas es propiamente por la mayor cantidad de bienes y servicios que puede producir el incremento en el capital, la otra es porque un mayor volumen de capital incrementa la productividad de la mano de obra.

En particular, considerando que el factor trabajo en la economía mexicana es relativamente abundante, pequeños aumentos en el acervo de capital físico inciden fuertemente sobre la productividad de la mano de obra. Dicho de otra forma, en la medida en que aumente el acervo de capital, la economía podrá ampliar su potencial de crecimiento y, simultáneamente, incrementar las remuneraciones de los trabajadores en línea con la mayor productividad.

El incremento en el acervo de capital se logrará mediante acciones que amplíen y aumenten la eficiencia de la canalización del ahorro a proyectos de alta rentabilidad. Por supuesto, los resultados de estas acciones serán más nítidos bajo el entorno de estabilidad y certidumbre que promoverá la estrategia económica de mediano plazo.

¹ Entre 1995 y 1999 la capacidad instalada en infraestructura portuaria creció más del doble, mientras que el volumen de carga total operado en todos los puertos del país registró una tasa de crecimiento anual promedio de 5.6 por ciento.

2.2.1. INTERMEDIACIÓN FINANCIERA Y ACCESO AL CRÉDITO

Como se mencionó, una de las condiciones para que la economía crezca a tasas sostenidas en el mediano plazo es la acumulación del acervo de capital en cantidades suficientes. Para ello, se requiere facilitar el acceso de las empresas al crédito y contar con un marco institucional y jurídico que propicie un proceso de intermediación financiera competitivo y eficiente.

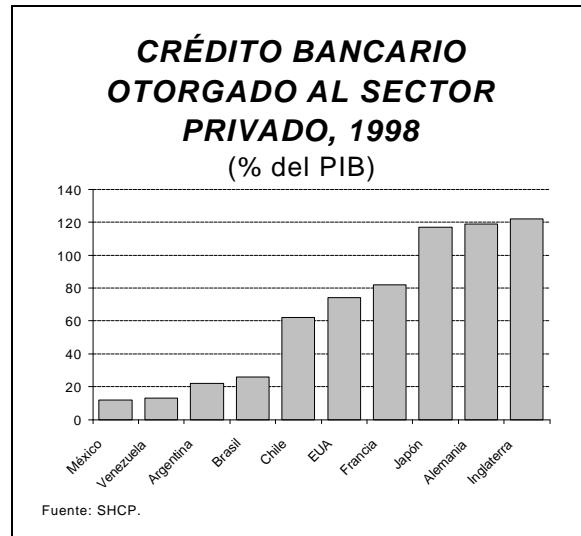
A continuación se presenta un breve diagnóstico de los distintos canales a través de los cuales el ahorro se convierte en inversión y se describen las estrategias contempladas en la materia para el mediano plazo.

2.2.1.1. BANCA COMERCIAL

La banca comercial ha sido tradicionalmente el principal oferente de recursos prestables en la economía nacional. Sin embargo, en los últimos años el crédito bancario al sector privado se ha contraído significativamente en términos reales, incluso por debajo del nivel que tenía antes de que el sistema fuera privatizado a principios de los noventa.



México cuenta con un nivel de crédito bancario sumamente bajo respecto al tamaño de su economía, incluso comparado con el de otros países latinoamericanos. En consecuencia, las empresas han tenido que recurrir a fuentes alternativas para financiar sus proyectos de inversión como, por ejemplo, al crédito externo y al de sus proveedores.



Para lograr que la banca comercial apoye el desarrollo del país es necesario alcanzar un ambiente de certidumbre jurídica, de tal manera que una sana expectativa de recuperación de los créditos propicie que la banca nuevamente extienda financiamiento con bases sólidas. De lograrse lo anterior, se aprovecharán las economías de escala del sector, se ampliará la cobertura geográfica de los servicios financieros y se evitarán cargas regulatorias innecesarias o duplicidades ineficientes en las operaciones de los intermediarios. La reactivación del crédito también se verá favorecida por la reducción proyectada de la inflación.

La inserción en la globalización, los cambios derivados del concepto de banca electrónica y el mayor uso de la bursatilización de préstamos para diversificar el riesgo, son factores que contribuirán a reactivar el crédito de la banca comercial.

Entre los grandes retos para el sistema bancario mexicano destaca la necesidad de fortalecer su capitalización, por lo que se requiere estimular el ingreso de más inversionistas al sector. Adicionalmente, es necesario continuar modernizando y fortaleciendo el marco regulatorio. En este sentido, es indispensable una amplia coordinación entre las distintas autoridades financieras para minimizar el costo de la regulación y, sobre todo, para que los requerimientos de reservas preventivas y de capital estén acordes con los riesgos tomados por las instituciones.

Además, es conveniente que el marco regulatorio se consolide plenamente conforme a los estándares internacionales. Con esto se pretende coadyuvar a que el costo financiero de los recursos prestables sea competitivo respecto a otras fuentes. Como complemento indispensable de lo anterior se requiere multiplicar la capacidad y eficacia de supervisión de las autoridades. Una vía que seguramente se seguirá es fomentar la creación de un verdadero servicio civil de carrera en las instituciones supervisoras, de tal manera que se asegure la formación y permanencia del capital humano requerido para la tarea en cuestión. Asimismo, es

necesario mejorar el sistema de impartición de justicia a fin de dar certeza jurídica y equidad a las partes contratantes de créditos. Un primer paso en esa dirección fue la promulgación de la Ley de Concursos Mercantiles y la Miscelánea de Garantías de Crédito, así como la creación del Instituto Federal de Especialistas de Concursos Mercantiles.

2.2.1.2. BANCA DE FOMENTO Y MICRO-CRÉDITO

A partir de la experiencia nacional e internacional se pueden derivar los lineamientos básicos para la operación de la banca de desarrollo. En este sentido, las políticas a seguir deben ser transparentes y estar coordinadas con los demás elementos de la estrategia económica del Gobierno. Además, las instituciones no gubernamentales que tengan la tarea de canalizar estos créditos deben contar con criterios de asignación crediticia eficientes y transparentes, que minimicen los riesgos de no-pago. Adicionalmente, es necesario dar claridad al manejo de información y a la toma de decisiones para facilitar la evaluación de su desempeño.

El Gobierno Federal está decidido a estimular, con cargo a fondo perdido, el otorgamiento de micro-créditos. Esto con la finalidad de ampliar el acceso de la población a servicios financieros y estimular la creación de micro-empresas, las cuales tienen el potencial de convertirse en una fuente de empleos. En específico, se pretende promover alternativas de financiamiento con bases sanas de los pequeños proyectos que actualmente quedan fuera del otorgamiento de crédito de la banca comercial y que no tienen acceso a los distintos mercados de capitales.

2.2.1.3. MERCADOS DE CAPITALES

Una característica común de los sistemas financieros de países desarrollados es la canalización de una buena parte de ahorro a través de mercados de capitales eficientes. Un mercado eficiente es aquél en el que los ahorradores encuentran una gran diversidad de instrumentos financieros a su disposición para conformar su cartera de inversión y, simultáneamente, los demandantes de recursos pueden acceder a diversas formas de financiamiento según las características específicas de sus proyectos, todo ello con bajos costos de intermediación.

El mercado de capitales en México se integra por el mercado de valores, en el que las empresas ofrecen acciones, y por el mercado de deuda, en el que las empresas y el Gobierno ofrecen títulos de deuda para financiar su operación. En ambos mercados participan personas físicas y morales, aseguradoras, fondos de pensiones, sociedades de inversión y sociedades de inversión especializadas de fondos para el retiro (SIEFORES). Estas últimas son especialmente importantes ya que por su estructura y función son las demandantes naturales de acciones y títulos de deuda de largo plazo, lo que las constituye como una fuente de financiamiento permanente valiosa para proyectos de inversión de largo plazo.

En México el mercado de valores se encuentra en un nivel de desarrollo incipiente en comparación con otros países. Para convertir al mercado de valores en una fuente significativa de financiamiento de la inversión privada, las reformas de este sector deben ir encaminadas a lograr que un mayor número de empresas coticen en bolsa, que el capital de dichas empresas esté más diversificado y que exista un mercado secundario activo y líquido.

Asimismo, para contar con un mercado de valores eficiente y desarrollado, es necesario definir claramente los derechos de los inversionistas minoritarios y asegurar que sean cabalmente respetados, por pequeña que sea la inversión realizada y, en caso de no ser así, que existan los recursos legales para que los ahorradores puedan hacerlos valer. La protección de los derechos de inversionistas minoritarios requiere de un marco regulatorio y de impartición de justicia que garantice un trato equitativo entre las inversiones de los grandes socios capitalistas y aquellas provistas por los pequeños ahorradores.

Por su parte, un desarrollo más profundo del mercado de deuda pública es necesario para sentar las bases sobre las cuales pueden desarrollarse aún más el mercado de deuda privada y el de productos derivados. En particular, el Gobierno Federal buscará establecer las condiciones que le permitan emitir instrumentos a tasa fija, flotante e indizados a la inflación y emitir dichos títulos en una variedad de plazos, privilegiando los de mayor duración.

Esta Administración también se propone analizar exhaustivamente el mercado de deuda privada con el objeto de aplicar las medidas necesarias para convertirlo en una alternativa de financiamiento efectiva para las empresas del país.

Para que cada ahorrador tenga acceso a una amplia variedad de instrumentos financieros que le permitan obtener los mejores rendimientos disponibles en el mercado, sin que ello suponga incurrir en altos costos de intermediación, así como para facilitar la defensa de sus derechos, es necesario fomentar el crecimiento de intermediarios financieros no bancarios. A su vez, es preciso ocuparse de la correcta defensa de los derechos de los pequeños ahorradores e inducir un manejo transparente y profesional de los recursos por parte de los administradores de fondos, asegurando que sus incentivos no se desvinculen de los intereses de los ahorradores. Además se promoverá el ahorro de largo plazo a través de la compra de seguros de vida y pensiones, así como de la creación de fondos de pensión privados.

Son precisamente este tipo de intermediarios –principalmente sociedades de inversión, aseguradoras y fondos de pensiones– los que en otros países han hecho posible canalizar el ahorro familiar al financiamiento de grandes y rentables proyectos de inversión, asegurando a la vez un alto rendimiento para sus clientes. En México se tiene un ejemplo incipiente de lo anterior a través de las SIEFORES.

Por lo que se refiere a las aseguradoras y a los fondos de pensiones, se debe estimular una participación del público ahorrador más generalizada. Asimismo, se

debe promover el uso de instrumentos de inversión de más largo plazo y facilitar la inversión, en pequeñas proporciones, en instrumentos de mayor riesgo, a fin de incrementar los fondos disponibles para el financiamiento de proyectos de maduración retardada. Por tanto, habrá que proponer las adecuaciones al marco normativo para lograr estos objetivos.

Finalmente, dos aspectos adicionales que deben ser impulsados para consolidar el desarrollo del mercado de capitales son la liquidez en los mercados secundarios de valores y el crecimiento y diversificación de los mercados de derivados. La liquidez del mercado secundario refuerza la demanda por instrumentos financieros de largo plazo, aún por parte de instituciones distintas a las aseguradoras y fondos de pensiones, mientras que la existencia de productos derivados permite distribuir de manera más eficiente el riesgo financiero, disminuyendo así la vulnerabilidad de los ahorradores ante sucesos inesperados.

2.2.2. INFRAESTRUCTURA

La creación de infraestructura tiene múltiples aspectos económicos y sociales positivos. Por un lado, una mejor infraestructura permite enlazar distintas regiones del país y acortar la distancia entre los centros de producción y consumo, lo cual amplía el mercado para las empresas y disminuye el costo de la distribución de productos. Por otra parte, la infraestructura amplía la cobertura de los servicios públicos, provee una plataforma indispensable para el desarrollo social de la población y, bien diseñada, reduce las diferencias económicas entre las regiones.

La promoción de programas de construcción y conservación de infraestructura no sólo permite aumentar la eficacia y eficiencia del desempeño de las políticas y programas económicos, sino que también coadyuva de manera significativa a superar los rezagos sociales y, en este sentido, son un instrumento importante del progreso de las naciones.

Además, un mayor nivel de infraestructura impacta positivamente los rendimientos potenciales de la inversión privada, mejora las perspectivas de desarrollo de los habitantes de las zonas rurales, aumenta el número de empleos formales disponibles y las oportunidades de capacitación para el trabajo. Asimismo, el mejoramiento de la infraestructura nacional tiene un efecto multiplicador sobre el resto de la economía al incidir en el crecimiento de otras actividades productivas, especialmente de aquellas relacionadas con el sector servicios.

Por eso, es indispensable fomentar la participación del sector privado en la expansión de la infraestructura. Asimismo, se deberá consolidar la inversión privada, nacional y extranjera, en áreas sumamente importantes, como es el caso de los puertos, aeropuertos, ferrocarriles, telecomunicaciones, electricidad y el transporte y distribución de gas natural. Estas inversiones, al tiempo que favorecerán la prestación de mejores servicios, fomentarán la creación de más empleos y permitirán el aprovechamiento eficiente de la dotación de recursos con los que cuenta la economía.

2.3. FUERZA DE TRABAJO Y PRODUCTIVIDAD DE LA MANO DE OBRA

2.3.1. DISPONIBILIDAD DE FUERZA DE TRABAJO

2.3.1.1. FUERZA DE TRABAJO POTENCIAL

Las necesidades de empleo están determinadas, en gran medida, por el crecimiento de la población económicamente activa (PEA). En general, el ritmo de crecimiento de la PEA en un año específico está estrechamente vinculado con el patrón de crecimiento demográfico observado 15 años antes. Sin embargo, el comportamiento de la PEA también se ve influido por la evolución económica del país y por cambios en las costumbres de los distintos grupos sociales.

La evolución de la economía, sin lugar a dudas, condiciona el ritmo al que las personas se incorporan a la PEA. Por ejemplo, en un contexto de estabilidad macroeconómica, en el que menores tasas de inflación y mayores niveles de inversión productiva se traducen en mejores salarios reales y en menores tasas de desempleo, cabría esperar que se redujeran las necesidades de que más miembros por hogar complementen el ingreso familiar. Es decir, en condiciones de estabilidad es menos probable que los jóvenes que están estudiando tengan que abandonar la escuela, o que algunas amas de casa se vean obligadas a dejar sus hogares para apoyar económicamente a sus familias.

Por el contrario, en condiciones de inestabilidad, las crisis aumentan el desempleo y las carencias económicas familiares se agudizan, lo cual obliga a más miembros de las familias a buscar fuentes de empleo. En esta situación, personas que no formaban parte de la PEA se ven forzadas a incorporarse a actividades que complementen el ingreso familiar.²

Otro elemento que también se refleja en el comportamiento de la PEA es la incorporación voluntaria, cada vez mayor, de la mujer a los procesos productivos.³ En este sentido, es de esperar que en la medida que los derechos y oportunidades se distribuyan más equitativamente entre géneros y las costumbres familiares vayan permitiendo un desempeño más independiente de la mujer, se observe una PEA más grande.

Las estimaciones realizadas por el Consejo Nacional de Población indican que entre 2001 y 2006 se incorporarán a la PEA alrededor de un millón de personas cada año, en promedio. Sin embargo, la generación de nuevos puestos de trabajo formales tendrá que cubrir también los requerimientos de empleo de las personas que actualmente están desempleadas y los de aquellas que se encuentran laborando en el sector informal de la economía.

² La Población Económicamente Inactiva no disponible comprende a las personas de 12 años y más que no tienen intención de incorporarse a alguna actividad económica por razones de: estudio, quehaceres domésticos, pensión o jubilación. La inestabilidad económica puede afectar a algunas personas de este grupo y forzarlas a formar parte de la PEA.

³ En 1960, la participación de la mujer en la PEA era inferior a 18 por ciento; en contraste, se estima que en 2000 ésta será superior al 38 por ciento.

2.3.1.2. FUERZA DE TRABAJO OCUPADA

Un indicador fundamental de la capacidad productiva de una economía es su habilidad para ofrecer alternativas de empleo para las personas. Asimismo, la participación de los diversos sectores económicos en el nivel de empleo total de un país da una idea del tipo de estructura productiva con que se cuenta. Si bien las tasas de desempleo abierto en la actualidad se sitúan en niveles históricamente bajos, la economía mexicana padece un problema estructural en materia de empleo: existe un número elevado de personas que cuentan con bajos niveles de capacitación que no tienen el perfil buscado por las empresas del sector formal, al mismo tiempo, otro grupo importante de personas se encuentra subempleado. Ambos grupos, además, no poseen capital de trabajo que les permita autoemplearse en alguna actividad dirigida por ellos.

2.3.1.3. PROMOCIÓN DEL EMPLEO

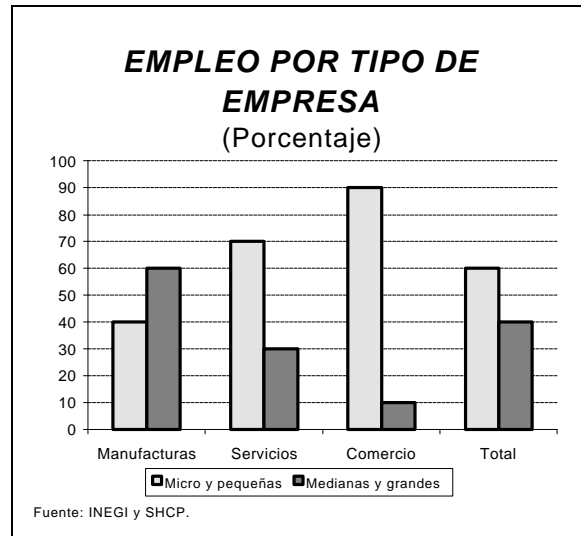
La estrategia de empleo, contenida en la política económica de mediano plazo que aquí se presenta, contempla dos grandes directrices. En primer lugar, se promoverá significativamente la expansión y mejoramiento de la infraestructura, lo cual incidirá en el crecimiento y empleo de otros sectores productivos.

En segundo lugar, se contemplan medidas específicas de apoyo a la micro, pequeña y mediana empresa, las cuales por su naturaleza desempeñan un papel fundamental tanto en la producción de bienes y servicios como en la absorción de fuerza de trabajo.

En México, la mayor parte de las fuentes de empleo está generada por las empresas de menor tamaño relativo. En particular, las micro y pequeñas empresas absorben a más de dos terceras del total de las personas ocupadas.⁴

Además, de acuerdo con la Encuesta Nacional de Empleo Urbano del Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática, alrededor del 41 por ciento de las personas ocupadas se desempeñan actualmente en empresas con menos de cinco empleados. Por su parte, las actividades menos intensivas en capital, como los servicios y el comercio, son las que emplean a más del 70 por ciento de trabajadores urbanos.

⁴ El tamaño de las empresas está clasificado de acuerdo al número de trabajadores que emplea. El Diario Oficial de la Federación del 30 de marzo de 1999, establece que las microempresas son aquellas que tienen hasta 30 trabajadores, las pequeñas entre 31 y 100, las medianas de 101 a 500 y las grandes más de 500 trabajadores.



Es preciso reconocer que el nivel de empleo de una economía no es ajeno a los arreglos institucionales de la misma. La legislación laboral, las instancias para resolver conflictos entre trabajadores y empresas, así como la eficiencia y transparencia con que éstas actúan, tienen efectos en las decisiones tanto de contratación como de terminación de relaciones laborales. Estas decisiones implican costos y trámites administrativos que pueden ser muy onerosos, especialmente para las micro y pequeñas empresas.

Por tanto, es necesario impulsar una reforma que flexibilice el mercado laboral y amplíe el número de oportunidades laborales. Esta reforma debe preservar los derechos de los trabajadores y garantizar la transparencia de los procesos de resolución de los conflictos. Este nuevo entorno legal contribuirá a dar un impulso sin precedente al empleo y a mejorar la calidad del mismo.

Asimismo, deberán fortalecerse las normas y mecanismos dirigidos a prevenir y eliminar toda forma de segregación y discriminación laboral contra la mujer. Además de garantizar el respeto y protección de los derechos laborales de la mujer, será imprescindible facilitar e impulsar su acceso a la educación y capacitación, así como ampliar sus alternativas ocupacionales.

2.3.2. PRODUCTIVIDAD DE LA MANO DE OBRA: INVERSIÓN EN CAPITAL HUMANO

El crecimiento de la producción nacional es determinado, entre otros factores, por la acumulación de los conocimientos que se aplican en los procesos productivos. Por tanto, el desarrollo económico requiere de la capacitación de la población, tanto en términos laborales como educacionales, ya que es la desigualdad en capital humano lo que finalmente obstaculiza el crecimiento de la capacidad productiva de la economía y condena a una situación de pobreza a la población más desfavorecida.

Es un hecho que la mayoría de los miembros de las familias en situación de pobreza permanente se caracterizan por tener pocas oportunidades de trabajo y salarios reducidos debido a sus bajos niveles de educación formal y de capacitación para el trabajo, los que inciden en una baja productividad y ocasiona que sus remuneraciones sean magras. Por ello, la mejora en los niveles de bienestar de la población mediante el apoyo al aumento de su capital humano debe ser el origen de una política de promoción del crecimiento económico, que se base en el empleo productivo y bien remunerado. Para lograrlo, se requiere llevar a cabo simultáneamente políticas de apoyo a la formación de capital humano y físico para las familias, especialmente de las más pobres, con un esquema de redes de protección social que les proporcione un nivel mínimo de consumo ante circunstancias económicas adversas. Es decir, combinar la promoción del empleo con mecanismos de equidad que mejoren las oportunidades de desarrollo humano permitirá elevar la productividad del trabajo y ampliar las oportunidades de empleo, rompiendo así con el círculo vicioso de la pobreza extrema.

2.3.2.1. EDUCACIÓN

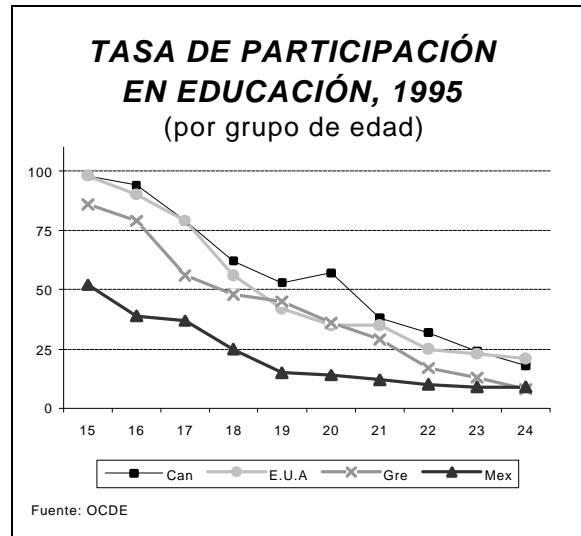
Es necesario fortalecer todos los niveles educativos. A la par de un incremento gradual en el gasto educativo, se debe buscar un uso más eficiente de los recursos y una mayor coordinación interinstitucional.

Aún cuando las cifras de cobertura en educación elemental son satisfactorias, incluso, a escala internacional, todavía existen serias deficiencias por el lado de la calidad de la enseñanza, sobre todo en la adquisición de conocimientos y habilidades básicas para la vida moderna. Además, el país enfrenta el reto de atender a sectores importantes de la población adulta que no concluyeron su instrucción básica o bien presentan un manejo funcional insuficiente de competencias básicas para las actividades cotidianas.

Respecto a los niveles de educación media y superior, la siguiente gráfica muestra que México tiene tasas de participación muy por debajo de las observadas en los países miembros de la OCDE.⁵ Después de México, Grecia es el país con las tasas de participación más bajas.⁶ Precisamente, será un objetivo prioritario de esta Administración abatir estos rezagos, para dotar al mayor número de mexicanos con habilidades y conocimientos que les permitan aspirar a mejores empleos y niveles de ingreso. Mediante el impulso al desarrollo humano será la manera en que se combatirá la pobreza de forma decidida y sostenible.

⁵ La tasa de participación está definida como el porcentaje de la población matriculada en el sistema educativo respecto al total de la población para cada grupo de edad.

⁶ La muestra de países no contempla a Turquía.



Además, se deberá avanzar en conformar una oferta de educación técnica y capacitación para el trabajo que dé respuesta a la demanda de un currículo flexible que facilite el tránsito de las personas entre el estudio y el trabajo y que asegure una mayor correspondencia entre el aprendizaje escolar y su aplicación práctica en el medio laboral.

Todo esto tendrá como finalidad formar una base trabajadora con competencias laborales acordes a las necesidades de empresas con perfil innovador y con altos niveles de competitividad. De esta manera, además de incrementar las posibilidades de empleo de los trabajadores se fomentarán actividades económicas más productivas.

2.3.2.2. CAPACITACIÓN PARA EL TRABAJO

Es importante destacar que, dentro y fuera del sistema educativo nacional, existen numerosas oportunidades de aprendizaje formal e informal para la población trabajadora que complementan y amplían sus habilidades en el trabajo. Entre estas oportunidades, destacan las generadas por los programas gubernamentales de becas de capacitación para el trabajo y de educación de adultos.

A pesar de ello, las oportunidades de capacitación siguen siendo limitadas, no sólo por su cobertura insuficiente, sino también en cuanto a las áreas requeridas por la industria. Las carencias se acentúan conforme se avanza en el grado de calificación requerida y más aún si dicha calificación pertenece a sectores productivos innovadores. De hecho, la carencia de trabajadores calificados se ha convertido en un obstáculo para la expansión de aquellas empresas que van más allá de la maquila simple.

En este sentido, será necesario seguir impulsado cambios en el ámbito de la formación y la capacitación para el trabajo y la educación de los adultos. Estas

iniciativas deberán estar dirigidas a ampliar la cobertura de los servicios y a proporcionar a las personas las herramientas que les permitan enfrentar más ventajosamente las condiciones de su entorno, así como mejorar sus niveles de competencia laboral. En particular, se promoverán proyectos para establecer mecanismos que alienten a las personas a capacitarse conforme a las normas de referencia demandadas por los empleadores potenciales.

Por lo tanto, es conveniente ampliar y fortalecer los programas ofreciendo mayor diversidad de cursos y desarrollando nuevos programas de estudio cuyos contenidos estén dictados por las necesidades del mercado laboral, en particular, por los sectores más dinámicos. Al mismo tiempo, los programas de capacitación pueden ser convertidos en una opción productiva para mitigar los efectos de desempleo coyuntural, a fin de agilizar la reincorporación de los trabajadores a la planta laboral.

Con estos dos objetivos, se deben articular plenamente los distintos esfuerzos que se realizan actualmente en las instituciones educativas técnicas y de capacitación para el trabajo, favoreciendo el tránsito entre distintas opciones de educación, a partir de enfoques modulares, y aprovechando eficientemente la infraestructura existente. Todos los esfuerzos de capacitación para el trabajo apoyados por el Gobierno deberán buscar esquemas de coparticipación y corresponsabilidad con las empresas potencialmente beneficiadas.

IV. LINEAMIENTOS ESPECÍFICOS DE POLÍTICA ECONÓMICA PARA 2001

La estrategia económica de mediano plazo sirve como marco de referencia para el diseño de la política económica específica a adoptarse en el 2001, cuyos lineamientos concretos se presentan a continuación.

1. POLÍTICA FISCAL

El eje central del programa económico para el año próximo lo constituye el fortalecimiento de la postura fiscal. Sobre esta base, en esta sección se presentan las principales metas fiscales para el próximo año que, en particular, consideran un déficit objetivo menor que el de 2000 y un ajuste del gasto público en respuesta a la disminución de los ingresos públicos derivada de un menor precio internacional del petróleo esperado. En concreto, para 2001 se prevé:

- Un déficit público equivalente a 0.50 por ciento del PIB, es decir, inferior en medio punto del producto al programa aprobado para el 2000. El fortalecimiento de la postura fiscal implica una reducción en el techo de gasto programable y un menor gasto no programable, ambos conceptos medidos en términos del PIB. No obstante, el gasto programable crece ligeramente en términos reales.
- Un aumento del superávit primario, al pasar de 2.85 por ciento del PIB, contenido en el programa original de 2000, a 2.92 por ciento del producto para 2001.

EXPLICACIÓN DEL ESFUERZO FISCAL EN 2001	
(% DEL PIB)	
I. Balance público estimado para el 2000	-0.93
II. Menores ingresos en el 2001 (A+B-C)	0.56
A. Menores ingresos petroleros	0.52
B. Menores ingresos de organismos y empresas	0.13
C. Mayores ingresos distintos de los anteriores */	0.09
III. Balance público inercial 2001 (I-II)	-1.49
IV. Esfuerzo de gasto	0.99
Menor techo de gasto programable	0.54
Menor gasto no programable	0.45
V. Balance público 2001 (III+IV)	-0.50

*/ Incluye ingresos tributarios y no tributarios distintos de los relacionados con la actividad petrolera, así como el superávit no presupuestario.

La meta de déficit público para el próximo año coadyuvará a que el gasto agregado de la economía adecue su ritmo de expansión a una velocidad acorde con la capacidad de crecimiento de la oferta interna de bienes y servicios, por lo que se atenúen las presiones inflacionarias. Asimismo, permitirá reducir los

requerimientos de endeudamiento del sector público y liberará recursos para financiar un mayor gasto social. Además, disminuirá las presiones sobre los mercados de fondos prestables, facilitará la canalización de recursos hacia proyectos de inversión privada y reducirá el costo del financiamiento.

A través de los canales mencionados, la postura fiscal propuesta contribuirá a mantener el saldo de las cuentas externas en niveles congruentes con la disponibilidad de ahorro externo de largo plazo. En particular, se prevé que el saldo deficitario de la cuenta corriente siga financiado en su mayor parte con flujos de inversión extranjera directa.

1.1. POLÍTICA DE INGRESOS

La política de ingresos que se propone reconoce una nueva realidad política que impide proponer reformas tributarias de cierta envergadura no acordadas previamente con las principales fuerzas políticas, en este periodo de sesiones del H. Congreso de la Unión. De ahí que el esfuerzo planteado para el inicio de Gobierno se concentre en la administración tributaria.

El Gobierno Federal tendrá como uno de sus principales objetivos aumentar el cumplimiento tributario; para ello, somete a consideración del H. Congreso de la Unión el establecimiento de un mecanismo de salvaguarda, el cual permita que los contribuyentes que en el año 2001 declaren correctamente su impuesto del año 2000, puedan no ser objeto de revisión por los años anteriores. Esto reduciría sensiblemente el costo de la corrección voluntaria, pues bastará con pagar bien el último ejercicio —el de 2000— en lugar de los cinco que normalmente habría que corregir para tener la protección de la caducidad. Sin embargo, el mecanismo propuesto condiciona esta salvaguarda a que, en adelante, el contribuyente siga declarando correctamente. Este mecanismo no será aplicable a los contribuyentes del sector financiero o a aquellos que forman parte de grupos que consolidan.

1.1.1. POLÍTICA TRIBUTARIA

Las demás modificaciones fiscales para 2001 que se someten a consideración del H. Congreso de la Unión, tienen por objeto fortalecer la seguridad jurídica del contribuyente y facilitar el cumplimiento voluntario de las obligaciones fiscales, mantener la actualidad de las disposiciones tributarias ante el cambiante entorno económico y cerrar espacios para la evasión y elusión fiscales.

1.1.1.1. MEDIDAS DE SEGURIDAD JURÍDICA Y PROMOCIÓN DEL CUMPLIMIENTO VOLUNTARIO

La nueva Administración tendrá como uno de sus principales objetivos mejorar la seguridad jurídica de los contribuyentes y proporcionarles asistencia gratuita e información completa para así facilitar el cumplimiento voluntario, piedra angular de la administración tributaria.

En este ámbito, se plantea incorporar diversas disposiciones que han venido solicitando los contribuyentes para facilitar el cumplimiento voluntario de sus obligaciones fiscales, sin que ello implique una pérdida de control para la autoridad respecto del correcto cumplimiento de las mismas.

1.1.1.2. MEDIDAS PARA ADECUAR LAS DISPOSICIONES FISCALES AL ENTORNO ECONÓMICO

Por su naturaleza, la legislación fiscal debe ser una de las más dinámicas en el país, ya que las formas de hacer negocios cambian continuamente ante la competencia y el desarrollo de nueva tecnología. Por lo tanto, para que el sistema tributario mantenga actualidad, es necesario hacer adecuaciones que permitan regular mejor las diversas actividades económicas.

Al respecto, en el paquete de modificaciones fiscales se plantean adecuaciones en áreas tales como la consolidación fiscal; resoluciones de precios de transferencia; operaciones financieras derivadas; mecánica de determinación del costo fiscal de las acciones, entre otras.

Conviene destacar las modificaciones a la Ley Aduanera, mismas que regulan el pago de aranceles tratándose de la importación de mercancías no originarias de los países que forman el Tratado de Libre Comercio para América del Norte, cuando éstas se reexportan a dichos países. Ello, como resultado del Artículo 303, establecido en dicho Tratado.

1.1.1.3. MEDIDAS PARA COMBATIR LA EVASIÓN Y ELUSIÓN FISCALES

Los esfuerzos por mantener y fortalecer la carga tributaria deben ser continuos, ya que existen contribuyentes que aprovechando imprecisiones en la legislación, reducen el pago de sus impuestos. No combatir estas prácticas oportunamente conllevaría a una pérdida gradual de ingresos fiscales y a una inequidad frente a los contribuyentes cumplidos. Así, con base en el análisis que continuamente se realiza de la aplicación del sistema fiscal, se han detectado espacios que pueden conducir a una pérdida recaudatoria, mismos que se busca limitar con las medidas planteadas.

En esta vertiente del paquete fiscal, se incluyen modificaciones a las disposiciones que regulan la escisión y fusión de sociedades; las obligaciones que debe cumplir el contribuyente que tenga inversiones en jurisdicciones de baja imposición fiscal; la información necesaria para probar que las transacciones entre partes relacionadas se realizan a precios de mercado, entre otros.

1.1.2. POLÍTICA DE PRECIOS Y TARIFAS PÚBLICOS

En cuanto a los precios y tarifas de los bienes de consumo que producen los organismos y empresas públicas, éstos se ajustarán primordialmente de acuerdo con la inflación esperada para 2001.

Tratándose de los bienes que son utilizados como insumos en los procesos productivos, se plantea que sus precios se continúen determinando con base en su referencia internacional.

Por último, los precios y tarifas de los bienes no comerciables se fijarán tomando en consideración sus costos de producción y distribución.

1.2. POLÍTICA DE GASTO

La propuesta de gasto público para el primer año de la Administración converge con los demás elementos de la política fiscal en la reducción del déficit público, en apoyar los objetivos de crecimiento económico con calidad y en la disminución en la tasa de inflación. En particular, el gasto programable aumentará sólo en 0.9 por ciento en términos reales, lo que significa un incremento por debajo del crecimiento esperado de la economía: por ello, el gasto programable en el 2001 como proporción del PIB será inferior en 0.54 puntos porcentuales, respecto del presente año.

La composición del gasto atiende las principales prioridades de la nueva Administración: ampliar el alcance de los programas sociales y abrir nuevas oportunidades para un desarrollo social y regional con mayor equidad. Lo anterior sin descuidar las obligaciones financieras del Gobierno Federal. El manejo del gasto público se realizará con absoluta transparencia, y se apoyará en acciones que eleven su eficacia y eficiencia. La política de gasto público en el 2001 atenderá, entre otros, los siguientes aspectos: i) el abatimiento del rezago social y la vulnerabilidad de las personas; ii) la seguridad pública y la procuración de justicia; iii) el desarrollo económico y regional y iv) el buen gobierno.

1.2.1. REZAGO SOCIAL Y LA VULNERABILIDAD DE LAS PERSONAS

La atención de las personas en los diferentes ámbitos y etapas de su vida tendrá una alta prioridad en el gasto público. Por ello, se otorgará un decidido impulso a la educación, a los programas de salud, de seguridad social y a la vivienda, para incrementar la calidad de vida así como las capacidades presentes y futuras de los individuos. En consecuencia, el gasto social aumentará en 4.7 por ciento en términos reales, cinco veces más que el aumento del gasto programable como un todo.

Como parte de esta estrategia, cobra relevancia el propósito de fortalecer el tejido social y reducir las condiciones de vulnerabilidad en las personas. Ello requiere abatir con decisión y de forma integral las condiciones de pobreza y marginación que abarcan a amplios sectores de la población. Para ello, se establecen nuevos instrumentos como el Instituto Nacional de Educación Permanente, y nuevos programas como el Nacional de Becas, de Escuelas de Calidad y el de Salud para Todos, entre otros. Lo anterior se agrega al esfuerzo de las instituciones federales y al de los demás órdenes de gobierno. En adición, se ampliará la cobertura del Programa de Educación, Salud y Alimentación a las zonas urbanas marginadas, al

mismo tiempo que se extenderán en tres años los apoyos educativos, los cuales abarcarán el nivel de bachillerato para los jóvenes de las familias pobres. Por lo anterior, el gasto en programas contra la pobreza aumenta en 11.8 por ciento real, respecto del erogado en el presente año.

1.2.2. SEGURIDAD PÚBLICA Y PROCURACIÓN DE JUSTICIA

A partir del 2001, las acciones de prevención y combate al delito, y de procuración de justicia contarán con una nueva estrategia e instituciones renovadas. A fin de alcanzar niveles óptimos de efectividad en la persecución de los delitos, de contribuir a abatir la impunidad y de fortalecer la confianza ciudadana en las instituciones públicas responsables de la procuración de justicia, se fortalecerá presupuestalmente a la Procuraduría General de la República, se otorgará independencia y autonomía a los servicios periciales, será instituida una nueva policía investigadora integrada por profesionales capacitados y supervisados, y se revisarán la estructura y funciones de las áreas encargadas del combate a las drogas.

Por otro lado, con objeto de elevar la efectividad de las instituciones públicas en la prevención y combate al delito, se crea la Secretaría de Seguridad Pública, a efecto de que el Poder Ejecutivo integre, ordene y ejerza la política criminal en el ámbito federal, mediante una sola estructura orgánica, que sume todos los esfuerzos y recursos para garantizar la efectiva prevención del delito. Ninguna otra dependencia ejercerá por sí misma funciones de policía preventiva. Con esta medida, la función policial federal queda desvinculada de coyunturas de orden político, con el propósito de garantizar la vigencia de los principios constitucionales de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez en la actuación policial, obedeciendo estrictamente a directrices de orden profesional y técnico.

1.2.3. DESARROLLO ECONÓMICO Y REGIONAL

A los beneficios globales que se derivan de la estrategia de crecimiento económico con calidad propuesta, se agrega una nueva orientación de los programas públicos para promover de manera estratégica actividades productivas y comerciales que permitan aprovechar las oportunidades en el país y en el extranjero. En esta vertiente, destaca el impulso a las actividades productivas de las comunidades, familias y personas, sobre todo en las zonas con mayor retraso, que contribuyan a mejorar su ingreso y seguridad. Para ello, se establece el Fondo para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa, que aportará recursos a organismos dedicados a otorgar micro-créditos.

Por otra parte, se propone iniciar en 2001 un proyecto de desarrollo regional de gran envergadura y de largo alcance en la región sur-sureste del país, el cual, bajo una visión integral, se llevará a cabo a través de importantes proyectos de infraestructura carretera, portuaria, hidroagrícola, de fomento a la actividad de maquiladoras y de desarrollo agropecuario y forestal, que, junto con las acciones de gasto social, promoverán un desarrollo armónico y oportunidades productivas y

de ingreso en esas regiones, así como una vinculación más estrecha con los mercados de Centroamérica y una mayor conectividad con el desarrollo que se observa en el centro y norte del país.

De otro lado, el gasto de inversión atenderá también el desarrollo de la infraestructura energética, para satisfacer las necesidades de una economía en expansión. Para ello, la inversión total impulsada por el sector público aumenta en 0.5 por ciento real.

1.2.4. BUEN GOBIERNO

Con el propósito de acreditar de manera transparente la actuación de la Administración Pública Federal, y a fin de fortalecer la confianza de la ciudadanía sobre su desempeño, se llevarán a cabo acciones que aseguren el uso correcto del presupuesto, combatan actos de corrupción, evalúen el cumplimiento de los programas y el desempeño de los servidores públicos, y que informen a la sociedad sobre la marcha del Gobierno y sus programas. Para ello, se establece el Programa Integral de Combate a la Corrupción, el Sistema Nacional de Indicadores así como el Proyecto de Tecnologías de Información, entre otros esfuerzos.

2. POLÍTICA DE DEUDA PÚBLICA

Para que el manejo de la deuda pública coadyuve a generar un entorno de estabilidad se requiere mantener su monto en niveles sostenibles y evitar la concentración de sus vencimientos.

Por ello, la política de deuda pública externa del país en 2001 se orientará a alargar sus vencimientos para evitar que éstos se acumulen en el tiempo y, por otra parte, a reducir el costo de su financiamiento. En particular, se buscará aprovechar cualquier oportunidad en los mercados internacionales para refinanciar nuestras obligaciones con el exterior en las mejores condiciones para el país. También se tendrán que atender los requerimientos financieros derivados de los proyectos de impacto diferido en el registro de gasto.

Para el ejercicio fiscal de 2001, se prevé que la totalidad del déficit del Gobierno Federal programado para ese año pueda financiarse mediante colocaciones en el mercado interno. Asimismo, se elaborará una estrategia de colocación que permita alargar el vencimiento promedio de las obligaciones gubernamentales, en particular aquellas con un costo nominal fijo.

3. POLÍTICA MONETARIA

Congruente con los objetivos inflacionarios del Banco de México, el programa económico para 2001 está diseñado para reducir la tasa de inflación anual de 8.9

por ciento, estimada para el cierre de 2000, a 6.5 por ciento para diciembre del próximo año. Esta reducción va en línea con la meta de mediano plazo de alcanzar un nivel de inflación de 3 por ciento en 2003.

El abatimiento de la inflación favorecerá a todos los sectores de la sociedad mexicana pero en particular a aquellos segmentos de la población con menores ingresos, que no cuentan con mecanismos que protejan su bienestar ante la pérdida del poder adquisitivo de sus salarios. Asimismo, la reducción de la inflación vendrá acompañada de menores tasas nominales de interés que incrementarán el monto de recursos canalizados hacia proyectos de inversión, tanto de corto como de largo plazo. De materializarse estos últimos, se incrementará la demanda de mano de obra y aumentará la productividad del trabajo, lo que a su vez redundará en mayores salarios reales e ingresos para las familias.

4. POLÍTICA CAMBIARIA

México cuenta con una economía abierta, integrada al contexto mundial y que reacciona, por lo tanto, a los vaivenes de los flujos del capital foráneo y a la competencia comercial internacional. En estas circunstancias, se considera indispensable conservar el régimen cambiario de libre flotación.

En particular, un régimen de libre flotación tiene la virtud de prevenir que la paridad se aleje persistentemente de niveles congruentes con las condiciones que imperan en la economía, puesto que el tipo de cambio se ajusta a las variaciones del entorno interno y del externo. Además, las fluctuaciones en la cotización de la moneda nacional permiten a la economía mexicana absorber perturbaciones del exterior de manera eficiente, protegiendo a la actividad económica, el empleo y los salarios.

Por otra parte, este régimen cambiario favorece que la composición del ahorro externo tenga una participación más elevada de recursos de largo plazo, puesto que desalienta la entrada del capital a corto plazo con carácter especulativo. De esta manera, el tipo de cambio flexible contribuye a reducir la vulnerabilidad de la economía ante situaciones de inestabilidad financiera en los mercados internacionales.

V. METAS ECONÓMICAS 2001

Los lineamientos de política económica establecidos para 2001 permitirán que la economía pueda ajustarse sin sobresaltos a las condiciones previstas del entorno externo. Además, se encaminan en la dirección correcta para alcanzar los objetivos plasmados en el programa económico de mediano plazo.

Es importante subrayar que las metas económicas para 2001 que se presentan a continuación son congruentes con la postura fiscal objetivo.

1. CRECIMIENTO ECONÓMICO

Como resultado del nuevo entorno internacional esperado y del fortalecimiento de la postura fiscal, es previsible que la producción de bienes y servicios en la economía mexicana modere su ritmo de expansión al pasar de un nivel de alrededor de 7 por ciento en el 2000 a 4.5 por ciento en el 2001.

Por su parte, el comportamiento esperado para los distintos componentes de la demanda agregada en el 2001 varía sustancialmente del observado durante este año. En particular, se espera que el crecimiento del consumo privado, el componente de mayor peso relativo dentro de la demanda total, se ubique en un nivel ligeramente menor a 4.0 por ciento, proyección que es congruente con un aumento del ahorro privado. Por su parte, se anticipa que el gasto en inversión de los particulares mantendrá su dinamismo aunque a un ritmo inferior al observado a lo largo de este año y, finalmente, que el sector externo en conjunto contribuirá positivamente al crecimiento.

OFERTA Y DEMANDA AGREGADAS, 2000-2001						
	Variación real anual		Estructura porcentual		Contribución al crecimiento	
	2000^{e/}	2001^{e/}	2000^{e/}	2001^{e/}	2000^{e/}	2001^{e/}
Oferta	10.8	6.1	137.4	139.5	14.3	8.4
PIB	7.1	4.5	100.0	100.0	7.1	4.5
Importaciones	22.1	10.5	37.4	39.5	7.2	3.9
Demanda	10.8	6.1	137.4	139.5	14.3	8.4
Consumo	8.1	3.5	78.8	78.0	6.3	2.7
Privado	8.7	3.7	69.2	68.7	5.9	2.6
Público	3.9	1.9	9.6	9.3	0.4	0.2
Formación de capital ^{1/}	13.3	5.2	23.3	23.5	2.9	1.2
Privada	12.4	8.7	18.5	19.2	2.2	1.6
Pública	2.9	4.0	2.0	1.9	0.1	0.1
Exportaciones	15.4	12.5	35.2	38.0	5.0	4.4

^{1/} Incluye variación de existencias.

e/ Estimado.

Fuente: SHCP.

2. INFLACIÓN

La meta para la tasa de inflación en diciembre del 2001 se ubica en un nivel no mayor a 6.5 por ciento, meta que se encuentra en línea con aquella establecida por el Banco de México en su programa de mediano plazo.

3. SECTOR EXTERNO

Para el 2001 se espera que el déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos sea equivalente a 3.8 por ciento del PIB. El aumento en el nivel del déficit en cuenta corriente en el 2001 respecto al cierre del presente año, se explica, fundamentalmente, por la reducción esperada en el precio promedio de la mezcla mexicana de exportación de petróleo y por la expectativa de una moderación en el ritmo de crecimiento de los Estados Unidos. Asimismo, es importante destacar que este déficit en la cuenta corriente es congruente con la disponibilidad de ahorro externo de largo plazo.

VI. CONCLUSIONES

A lo largo de este documento se han establecido los principales lineamientos y objetivos de política económica para el 2001, mismos que se enmarcan dentro de una estrategia integral de mediano plazo dirigida a promover un desarrollo más justo e incluyente de nuestra nación.

Ante las perspectivas de un menor crecimiento en los Estados Unidos y de una disminución en el precio internacional del petróleo, y considerando el elevado ritmo de crecimiento que registró la demanda interna durante este año, el programa económico para el 2001 prevé, entre otros aspectos, una reducción importante en el nivel del déficit público. Este fortalecimiento de la postura fiscal, aunado al firme compromiso por parte del Banco de México por orientar la política monetaria hacia el abatimiento de la inflación, permitirá que en el 2001 se observe un ritmo de crecimiento sostenido, una menor tasa de inflación, un número importante de nuevos empleos, un aumento en el poder de compra de los salarios y un nivel moderado en el saldo de las cuentas con el exterior.

Asimismo, es importante destacar que, si bien el objetivo de reducir el déficit público en el 2001 se alcanzará a través de una racionalización del gasto público, mediante una asignación más eficiente, transparente y equitativa del gasto público, durante el año próximo se incrementará la calidad y la cobertura de los servicios públicos, en particular aquellos relacionados con la educación, la salud, la seguridad pública y el combate a la pobreza extrema.

Respecto a la política de ingresos públicos que se propone seguir en el 2001, los esfuerzos se concentrarán en reforzar la administración tributaria y en aumentar el cumplimiento de las obligaciones que tanto los individuos como las empresas tienen hacia el fisco. De esta forma, se reconoce la imposibilidad de plantear, en este periodo de sesiones, diversas reformas tributarias de cierta envergadura no acordadas previamente con las principales fuerzas políticas, reformas que son necesarias a la luz del bajo nivel de las fuentes de ingreso permanentes del Estado y de la alta dependencia del presupuesto sobre los ingresos petroleros.

Por su parte, la estrategia de mediano plazo contempla una serie de acciones que tienen como objetivo incidir positivamente sobre los determinantes del crecimiento económico, es decir, se dirigen a incrementar la acumulación de capital, a expandir la infraestructura nacional, a crear nuevas fuentes de empleo, a desarrollar el capital humano y, particularmente, a mejorar la productividad de la economía, fuente única de crecimiento económico sustentable. En otras palabras, la estrategia de mediano plazo tiene como fin incrementar la capacidad de crecimiento potencial de la economía mexicana y, de esta forma, proveer una plataforma social que promueva el desarrollo pleno e integral de los individuos.

Una condición necesaria para incrementar la capacidad de crecimiento de la economía, es la promoción de un entorno de estabilidad y certidumbre en el

mediano plazo. Para ello, el Gobierno Federal trabajará en tres frentes: en alcanzar el equilibrio presupuestal, en facilitar al Banco de México el cumplimiento de su tarea de combatir firme y decisivamente a la inflación y en fortalecer el ahorro interno. En particular, la disciplina fiscal se constituye como un elemento indispensable para promover un crecimiento sustentado en bases sanas, mayor inversión, mayor creación de empleos, mayores salarios reales y, por tanto, un aumento sostenido en el nivel y la calidad de vida de la población.

El fortalecimiento del ahorro interno no es suficiente para lograr los objetivos descritos si este mayor ahorro no se traduce en inversión. En este sentido, la escasa disponibilidad de crédito para las familias y empresas se mantiene como uno de los principales obstáculos para el desarrollo del país. Por ello, esta administración buscará promover un marco institucional y jurídico adecuado que permita hacer más eficiente y competitivo el proceso de intermediación financiera y estimulará el otorgamiento de micro-créditos para que las pequeña y medianas empresas desarrollen su potencial y se conviertan en una fuente muy importante de empleos.

La promoción del crecimiento económico constituye la mejor arma para reducir sistemáticamente la pobreza. Sin embargo, debe reconocerse que dicho crecimiento es sólo una condición necesaria, mas no suficiente, para lograr este objetivo fundamental. Por ello, la estrategia de mediano plazo y la política de gasto para 2001 ponen particular atención en la calidad del gasto en educación, salud, nutrición, desarrollo rural y en otras áreas que fomenten la acumulación de capital humano. Este último es el ingrediente esencial para beneficiar de manera durable al segmento más necesitado de la sociedad.

Finalmente, la nueva Administración desea expresar su firme compromiso de instrumentar una política económica que privilegie la estabilidad, que promueva el crecimiento, que se traduzca en más y mejores empleos y que elimine las desigualdades que hoy persisten en nuestro país entre los distintos grupos sociales y regiones de la Nación. En síntesis, una política económica incluyente, participativa, responsable y comprometida con los deseos y aspiraciones de todas las mexicanas y mexicanos.

CRITERIOS GENERALES DE POLÍTICA ECONÓMICA PARA 2001

ANEXO I

MARCO MACROECONÓMICO, 2000-2001		
	2000 e/	2001
Producto Interno Bruto		
Crecimiento % real	7.1	4.5
Nominal (miles de millones de pesos)	5,496.8	6,133.1
Deflactor del PIB	11.0	6.8
Inflación		
Dic./dic.	8.9	6.5
Tipo de cambio nominal 1/		
Promedio	9.5	10.1
Tasas de interés (Cetes 28 días)		
Nominal promedio, %	15.2	12.4
Real, %	6.8	6.2
Cuenta Corriente		
Millones de dólares	-18,958.5	-22,848.0
% del PIB	-3.3	-3.8
Balance Público		
% del PIB	-0.93	-0.50
Variables de apoyo:		
PIB EE. UU.		
Crecimiento % real	5.0	3.0
Inflación EE. UU.		
Dic./dic.	2.9	2.5
Petróleo (canasta mexicana)		
Precio promedio (dls./barril)	25.8	18.0
Plataforma de exportación promedio (mbd)	1,678	1,825
Tasa de interés externa		
LIBOR, %	6.6	6.5

e/ Estimado a partir de la fecha que se indica.

1/ Toda vez que el régimen cambiario es de flotación, estas cifras no son proyecciones ni metas del tipo de cambio. Sin embargo, para propósitos de cálculo de algunos renglones presupuestarios, éstas fueron las referencias utilizadas.

CRITERIOS GENERALES DE POLÍTICA ECONÓMICA PARA 2001

ANEXO II

FINANZAS PÚBLICAS, 1999-2001			
(MILLONES DE PESOS)			
	1999	2000	2001
Balance económico	-51,988.3	-51,298.5	-30,739.5
Balance no presupuestario	-2,541.5	114.3	1,035.8
Balance presupuestario	-49,446.8	-51,412.8	-31,775.3
Ingresos presupuestarios	956,683.1	1,187,106.5	1,289,427.1
Gobierno Federal	674,348.1	867,205.7	939,336.6
Tributarios	521,682.4	578,874.9	659,053.0
No tributarios	152,665.7	288,330.8	280,283.6
Organismos y empresas	282,335.0	319,900.8	350,090.5
Pemex	101,165.8	109,287.5	123,377.9
Otros	181,169.2	210,613.3	226,712.6
Gasto neto pagado	1,006,129.9	1,238,519.3	1,321,202.4
Programable pagado	702,538.8	841,354.0	905,690.3
Diferimiento de pagos	-8,689.4	-16,375.7	-18,399.3
Programable devengado	711,228.2	857,729.7	924,089.6
No programable	303,591.1	397,165.3	415,512.1
Costo financiero	163,711.7	204,583.0	209,235.3
Participaciones	140,670.9	176,831.7	192,490.8
Adefas y otros	-791.5	15,750.6	13,786.0
Costo financiero del sector público 1/	164,298.8	205,310.4	210,020.9
Superávit económico primario	117,879.8	154,011.9	179,281.4

1/ Incluye el costo financiero de la deuda pública presupuestaria y de las entidades bajo control presupuestario indirecto.

Fuente: SHCP.

CRITERIOS GENERALES DE POLÍTICA ECONÓMICA PARA 2001

FINANZAS PÚBLICAS, 1999-2001			
(PORCENTAJES DEL PIB)			
	1999	2000	2001
Balance económico	-1.12	-0.93	-0.50
Balance no presupuestario	-0.05	0.00	0.02
Balance presupuestario	-1.07	-0.94	-0.52
Ingresos presupuestarios	20.69	21.60	21.02
Gobierno Federal	14.59	15.78	15.32
Tributarios	11.29	10.53	10.75
No tributarios	3.30	5.25	4.57
Organismos y empresas	6.11	5.82	5.71
Pemex	2.19	1.99	2.01
Otros	3.92	3.83	3.70
Gasto neto pagado	21.76	22.53	21.54
Programable pagado	15.20	15.31	14.77
Diferimiento de pagos	-0.19	-0.30	-0.30
Programable devengado	15.39	15.60	15.07
No programable	6.57	7.23	6.77
Costo financiero	3.54	3.72	3.41
Participaciones	3.04	3.22	3.14
Adefas y otros	-0.02	0.29	0.22
Costo financiero del sector público 1/	3.55	3.74	3.42
Superávit económico primario	2.55	2.80	2.92

1/ Incluye el costo financiero de la deuda pública presupuestaria y de las entidades bajo control presupuestario indirecto.

Fuente: SHCP.

CRITERIOS GENERALES DE POLÍTICA ECONÓMICA PARA 2001

FINANZAS PÚBLICAS, 1999-2001		
(CRECIMIENTO REAL %)		
	2000	2001
Balance económico	-11.1	-43.9
Balance no presupuestario	n.a.	n.a.
Balance presupuestario	-6.3	-42.1
Ingresos presupuestarios	11.8	1.7
Gobierno Federal	15.9	1.4
Tributarios	0.0	6.6
No tributarios	70.1	-9.0
Organismos y empresas	2.1	2.5
Pemex	-2.7	5.7
Otros	4.7	0.8
Gasto neto pagado	10.9	-0.1
Programable pagado	7.9	0.8
Diferimiento de pagos	69.8	5.2
Programable devengado	8.6	0.9
No programable	17.9	-2.0
Costo financiero	12.6	-4.2
Participaciones	13.2	1.9
Adefas y otros	n.a.	-18.0
Costo financiero del sector público	12.6	-4.2
Superávit económico primario	17.7	9.0

n.a. No aplicable.
Fuente: SHCP.