SEGUNDA SECCION

SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO

DECRETO por el que se aprueba el Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 2002-2006.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Presidencia de la República.

VICENTE FOX QUESADA, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, en ejercicio de la facultad que me confiere la fracción I del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y con fundamento en lo dispuesto por los artículos 9o., 31 y 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 9o., 16, 17, 22, 23, 27, 28, 29, 30 y 32 de la Ley de Planeación, y

CONSIDERANDO

Que el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 contempla, en su objetivo rector número uno del apartado de Crecimiento con Calidad, que al Ejecutivo Federal corresponde la conducción responsable de la economía para mejorar las condiciones de vida de la población, mediante un entorno macroeconómico que promueva estabilidad y certidumbre, una mayor eficiencia en la operación de los mercados y un sistema financiero sólido y efectivo en la canalización del ahorro hacia el financiamiento del desarrollo;

Que el Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo, tiene como propósito delinear las acciones necesarias para obtener los recursos financieros que permitan llevar a cabo los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo, con el fin de fortalecer el crecimiento sostenible de la economía, contar con los recursos para combatir la pobreza, mejorar la distribución del ingreso entre los distintos grupos de la población y las diversas regiones del país, así como elevar la competitividad de México en el nuevo orden mundial;

Que la estrategia del Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo está dirigida a incrementar el ahorro interno privado y público para impulsar el gasto en inversión y, con éste, la creación de más y mejores empleos; a fortalecer el sistema financiero y de fomento para canalizar de manera eficiente los recursos a aquellos proyectos de inversión más productivos, y a impulsar las reformas estructurales que permitan ampliar las oportunidades de crecimiento en el mediano plazo;

Que previo dictamen, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público ha sometido el referido Programa a la consideración del Ejecutivo a mi cargo, por lo que he tenido a bien expedir el siguiente

DECRETO

ARTÍCULO PRIMERO.- Se aprueba el Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 2002-2006.

ARTÍCULO SEGUNDO.- Dicho Programa es de observancia obligatoria para las dependencias de la Administración Pública Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias y, conforme a las disposiciones legales aplicables, la obligatoriedad del programa será extensiva a las entidades paraestatales.

ARTÍCULO TERCERO.- Las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal elaborarán los correspondientes programas anuales de manera congruente con el Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 2002-2006. Dichos programas anuales servirán de base para la integración de sus respectivos anteproyectos de presupuesto, a efecto de prever los recursos presupuestarios para el cumplimiento de los objetivos y metas del Programa, en concordancia con las prioridades del Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006.

ARTÍCULO CUARTO.- La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, evaluará periódicamente el avance del Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 2002-2006, los resultados de su ejecución, así como su incidencia en la consecución de los objetivos y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006;

además, realizará las acciones necesarias para corregir las desviaciones detectadas y, en su caso, propondrá las reformas a dicho programa.

ARTÍCULO QUINTO.- Si en la ejecución del Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 2002-2006 se contravienen las disposiciones de la Ley de Planeación, los objetivos y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, lo previsto en el propio Programa y en este Decreto, se procederá en los términos de la propia Ley de Planeación y de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos para el fincamiento de las responsabilidades a que haya lugar.

ARTÍCULO SEXTO.- La Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo vigilará, en el ámbito de sus atribuciones, el cumplimiento de las obligaciones derivadas de las disposiciones establecidas en este Decreto.

TRANSITORIO

ÚNICO.- El presente Decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el **Diario Oficial de la Federación**.

Dado en la Residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la Ciudad de México, Distrito Federal, a los veintitrés días del mes de septiembre de dos mil dos.- **Vicente Fox Quesada**.- Rúbrica.- El Secretario de Hacienda y Crédito Público, **José Francisco Gil Díaz**.- Rúbrica.- El Secretario de Contraloría y Desarrollo Administrativo, **Francisco Javier Barrio Terrazas**.- Rúbrica.

PROGRAMA Nacional de Financiamiento del Desarrollo 2002-2006.

PROGRAMA NACIONAL DE FINANCIAMIENTO DEL DESARROLLO 2002-2006

Contenido

Marco Legal

Introducción

1. Crecimiento económico y desarrollo

1.1. Crecimiento y desarrollo en México

1.2. Indicadores de desarrollo

1.2.1. Nivel de ingreso

1.2.2. Salud

1.2.3. Educación

1.2.4. Nutrición

1.2.5. Vivienda

1.2.6. Distribución del ingreso entre grupos

1.2.7. Distribución del ingreso entre regiones

1.2.8. Protección del medio ambiente

1.2.9. Desarrollo institucional y desregulación económica

1.2.10. Estado de derecho

1.3. Promoción del desarrollo

2. Diagnóstico macroeconómico

2.1. El PIB potencial de la economía y sus determinantes

2.2. El PIB potencial y los ciclos económicos en la historia reciente de México

2.2.1. El desarrollo estabilizador

2.2.2. Acumulación de desequilibrios económicos, 1970-1981

2.2.3. Ajuste macroeconómico y cambio estructural, 1982-1994

2.2.4. Reactivación de la actividad productiva y desarrollo económico basado en el sector externo, 1995-2000

2.3. La estabilidad macroeconómica: una responsabilidad social

2.4. Ahorro público

2.4.1. Problemas para fortalecer el ahorro público en México

3. Diagnóstico del sistema financiero

3.1. Evolución del sistema financiero mexicano en el periodo 1988-2000

3.2. Situación actual de las instituciones bancarias

3.2.1. Banca comercial

3.2.2. Banca de desarrollo y fondos de fomento

3.3. Situación actual de los intermediarios no bancarios

3.3.1. Mercado bursátil

3.3.2. Mercado de deuda

3.3.3. Otros intermediarios financieros

3.3.3.1. Sector asegurador

3.3.3.2. Sistema de pensiones

3.3.3.3. Sociedades de inversión

3.3.3.4. Sociedades financieras de objeto limitado

3.4. Consideraciones finales en torno al diagnóstico del sistema financiero

4. Perspectivas para la economía global en el mediano plazo

4.1. Evolución de la economía global en 2001

4.2. Perspectivas de la economía global para los próximos años

4.3. Perspectivas de los precios del petróleo para el mediano plazo

5. Política de financiamiento del desarrollo

5.1. Descripción general de la estrategia de financiamiento del desarrollo

5.2. Estrategia 1: instrumentación de la reforma estructural y provisión de infraestructura

5.3. Estrategia 2: esfuerzo de ahorro público

5.3.1. Equilibrio presupuestal y esfuerzo de ahorro público

5.3.1.1. Política de ingresos

5.3.1.1.1. Imposición directa: impuesto sobre la renta

5.3.1.1.2. Imposición indirecta: impuesto al valor agregado

5.3.1.1.3. Federalismo fiscal

5.3.1.1.4. Política de precios y tarifas

5.3.1.2. Política de gasto

5.3.1.3. Política de deuda pública

5.3.2. Fortalecimiento del marco institucional

5.4. Estrategia 3: impulso al ahorro privado

5.4.1. Estabilidad macroeconómica en el largo plazo

5.4.2. Crecimiento económico

5.4.3. Dinámica poblacional

5.4.4. Profundización del sistema financiero para impulsar el ahorro de largo plazo y el popular

5.5. Estrategia 4: utilización del ahorro externo como complemento del ahorro interno

5.5.1. Profundizar el proceso de reforma estructural

5.5.2. Estabilidad económica, financiera y social

5.5.3. Tipo de cambio flexible

5.5.4. Ampliación de las relaciones comerciales y económicas con otros países

5.6. Estrategia 5: fortalecimiento del sistema financiero y transformación de la banca de fomento

5.6.1. Reforma financiera

5.6.2. Transformación de la banca de desarrollo y los fondos de fomento

5.7. Consideraciones finales en torno a la estrategia de financiamiento del desarrollo

6. Escenarios macroeconómicos y fiscales de mediano plazo

6.1. La postura fiscal de mediano plazo

6.2. Marcos macroeconómicos de mediano plazo

6.3. Requerimientos financieros del sector público (RFSP)

6.4. Escenarios fiscales de mediano plazo

6.5. Reglas para facilitar el cumplimiento de los objetivos fiscales

6.6. Consideraciones finales en torno a los escenarios macroeconómicos y fiscales

7. Conclusiones

Marco Legal

Con fundamento en lo dispuesto por los artículos 25 y 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 9, 15, 16, 22 y 23 de la Ley de Planeación; 9 y 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y de acuerdo con los lineamientos marcados por el Plan Nacional de Desarrollo, se presenta el Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 2002-2006.

En términos de los artículos 25 y 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional, garantizando que éste sea integral y sustentable, que vele por el fortalecimiento de la soberanía nacional y su régimen democrático, y que a través del fomento del crecimiento económico y una distribución equitativa del ingreso y la riqueza, se llegue al pleno ejercicio de la libertad y al respeto de las garantías consagradas en nuestra Carta Magna.

En ese contexto, y según lo disponen los artículos 9, 15 y 16 de la Ley de Planeación, las dependencias de la Administración Pública Federal deberán planear y conducir sus actividades en congruencia a la planeación nacional de desarrollo, a través de la elaboración de programas sectoriales.

Por su parte, los artículos 22 y 23 de la Ley de Planeación disponen que el Plan Nacional de Desarrollo indicará los distintos programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales que coadyuvarán al desarrollo integral del país. Dentro de éstos se encuentra como programa sectorial el Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo, en el cual se presenta la estrategia del Gobierno Federal para financiar el desarrollo, definiendo metas, tiempos, líneas de acción y recursos necesarios para lograr los objetivos conforme al Plan.

Por último, al estar el Programa estrechamente vinculado con las políticas financieras del país, corresponde, en términos de los artículos 9 y 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público su elaboración.

Introducción

El Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo (Pronafide) tiene como objetivo propiciar las condiciones necesarias para que México cuente con recursos financieros suficientes para sustentar las estrategias económicas y sociales establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 (PND). En este sentido, el Programa que aquí se presenta pretende expandir la capacidad potencial de crecimiento del país y, al mismo tiempo, garantizar un entorno económico estable a través de una conducción responsable de la política económica. Esto con la finalidad de abatir la pobreza, reducir las diferencias económicas regionales y aumentar la competitividad del país, elementos imprescindibles para lograr que el desarrollo sea un proceso incluyente y sustentable.

El Programa está orientado a resolver los problemas financieros estructurales de la economía considerando las restricciones internas y externas que probablemente habrá de enfrentar el país en el mediano plazo, de manera que su diseño asegure la viabilidad de nuestro desarrollo. Se reconoce que la estabilidad macroeconómica y el crecimiento son condiciones necesarias, mas no suficientes, para la consecución de las metas del PND. Es pertinente recordar que será indispensable para la consecución de dichas metas el avance en el cúmulo de reformas estructurales que quedan aún pendientes.

El Pronafide también reconoce que una política basada exclusivamente en el impulso al crecimiento es insuficiente y de resultados positivos efímeros. Es decir, para garantizar un proceso de crecimiento estable y vigoroso de largo plazo es necesario complementar la aplicación de una política económica responsable con medidas orientadas específicamente a reducir las desigualdades económicas entre la población y entre las regiones del país. En consecuencia, este Programa contempla acciones integrales para incidir de manera

positiva en los determinantes de la capacidad potencial de crecimiento de la economía y, al mismo tiempo, para proveer una plataforma social que amplíe el conjunto de oportunidades de desarrollo de todas las personas, en particular de aquellas con menores recursos.

El Programa promoverá el desarrollo integral aplicando criterios de eficiencia económica y de justicia social, al tiempo que atenderá aspectos de la oferta y de la demanda que redunden en un fortalecimiento del ahorro interno, en un incremento de la productividad de las personas, en un robustecimiento del mercado interno y en un renovado impulso a la competitividad de la economía.

Actualmente, el proceso de globalización y la revolución en los medios de acceso a la información han transformado los procesos productivos y la forma como las naciones interactúan entre sí en el ámbito comercial y financiero. La complejidad de la interacción entre los distintos mercados demanda trabajadores cada vez más especializados. En ese sentido, la relativa abundancia de mano de obra no calificada en nuestro país nos impone el reto de encontrar una forma idónea para integrar estos segmentos de la población a los procesos productivos modernos. Por ello, es indispensable invertir mayores recursos en capital humano con el fin de incrementar la productividad de la mano de obra y lograr que esta población encuentre trabajos mejor remunerados. Asimismo, deberán incorporarse nuevas tecnologías a los procesos educativos y productivos para aumentar la capacidad de crecimiento potencial de nuestra economía.

El Estado deberá cumplir cabalmente su responsabilidad de proveer una plataforma educativa eficiente y de alta calidad a la que accedan todos los miembros de la sociedad, además de que le es impostergable brindar mayor apoyo en la atención de sus necesidades de salud y alimentación, para que con ello se puedan abatir las condiciones estructurales que reproducen el ciclo de la pobreza.

La estrategia de financiamiento del desarrollo contemplada en este Programa puede delinearse en forma general de la siguiente manera. En primera instancia se buscará incidir directamente en la dotación y calidad de aquellos factores que determinan la capacidad de crecimiento potencial del país, con el fin de que la economía pueda crecer a tasas más elevadas sin que ello ocasione desequilibrios entre la demanda agregada y la producción, es decir, sin comprometer la calidad de vida de las generaciones actuales y futuras. En particular, es necesario instrumentar una serie de reformas estructurales a nivel microeconómico que permitan asignar eficientemente los recursos y que se traduzcan en mayores tasas de crecimiento del producto, de la productividad, del empleo y de los salarios reales. Se instrumentarán acciones concretas para reorientar el gasto público hacia la formación de capital humano. Asimismo, se buscará aumentar el rendimiento del capital mediante la provisión de servicios públicos e infraestructura de mejor calidad y con mayor cobertura, lo que facilitará la incorporación de pequeñas y medianas empresas al nuevo entorno económico y propiciará un desarrollo regional equilibrado. La exitosa puesta en marcha de lo anterior requerirá de la participación entusiasta y comprometida tanto del sector público como del privado.

En segunda instancia se buscará consolidar la estabilidad macroeconómica mediante el fortalecimiento de las finanzas públicas. La conducción de una política fiscal que permita garantizar la sustentabilidad de largo plazo de las finanzas públicas es indispensable para robustecer la economía nacional y para reducir la vulnerabilidad de ésta ante cambios en las condiciones del ámbito internacional, sobre todo en los momentos que el acceso a los mercados de capital y financiamiento externo se torna más restrictivo. Por otra parte, el fortalecimiento de las finanzas permite reducir las presiones que el endeudamiento público ejerce sobre los mercados crediticios y las tasas de interés domésticas. En este sentido, la aplicación del Programa permitirá que la deuda pública se mantenga en niveles sostenibles y que se liberen recursos para el financiamiento de la inversión privada.

Considerando que la coordinación entre la política fiscal y la monetaria favorece el abatimiento de la inflación, el Gobierno Federal coadyuvará a que el Banco de México alcance sus metas de mediano plazo. Para lograr lo anterior, es indispensable mantener los esfuerzos para garantizar que nuestra estructura tributaria sea eficiente, justa y simple de administrar. En la medida en que se logre lo anterior, será posible

fortalecer las finanzas públicas y disminuir la dependencia del presupuesto en los ingresos petroleros. Por otra parte, la estrategia de mediano plazo también contempla acciones en materia presupuestaria dirigidas a hacer más eficiente el ejercicio del gasto público, a facilitar la rendición de cuentas y a incrementar la transparencia en la conducción de la política fiscal.

Cabe señalar que en la medida que el devenir de la economía transcurra con estabilidad de precios, los agentes económicos del país podrán tomar con más certidumbre sus decisiones de inversión. Simultáneamente, el aumento de la productividad de los trabajadores y el abatimiento de la inflación permitirán recuperar el poder adquisitivo de los salarios y mejorar de forma significativa el nivel de vida de la población. En conjunto, esta situación permitirá robustecer la demanda interna sin causar desequilibrios con respecto a la evolución de la oferta. Lo anterior contribuirá a que el crecimiento de la economía descanse fundamentalmente en la evolución del mercado interno y de manera complementaria en el mercado externo.

En tercera instancia se implementarán políticas orientadas a fortalecer el ahorro interno de la economía y, al mismo tiempo, a modernizar y consolidar el sistema financiero. Se procurará acrecentar la capacidad de ahorro de la economía pero también se buscará mejorar los canales mediante los cuales el ahorro se traduce en inversión. Así, los recursos ahorrados por las familias y por las empresas serán destinados de una manera eficiente y oportuna al financiamiento de los proyectos de inversión más rentables. Es importante reconocer que 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 y una mejor distribución del ingreso constituyen el principal impulsor del ahorro interno. Por lo tanto, es indispensable entrar en este círculo virtuoso.

El Programa plantea acciones concretas que son esenciales para materializar el impulso al ahorro interno. Por una parte, se contempla la promoción del ahorro privado con particular atención en las medidas que fomenten el ahorro de largo plazo y el popular, y por otra, la disciplina fiscal será indispensable para aumentar el ahorro público.

Se promoverán esquemas de regulación y supervisión eficientes de manera que se garanticen niveles adecuados de capitalización de las instituciones financieras y se proteja el patrimonio de los ahorradores. Asimismo, se buscará consolidar los sistemas de pensiones creando incentivos para incrementar las aportaciones voluntarias. Adicionalmente, se establecerán las condiciones necesarias para que la banca comercial vuelva a apuntalar el crecimiento de la economía, sin que ello implique descuidar la promoción que se requiere para robustecer la participación de los intermediarios no bancarios en el financiamiento del desarrollo. La banca de desarrollo impulsará los proyectos más rentables desde un punto de vista social siguiendo criterios de eficiencia en la asignación oportuna de los recursos crediticios, de tal forma que su labor de fomento de las actividades productivas sea sostenible en el tiempo.

Además, es imprescindible que el sistema financiero del país ofrezca una amplia gama de servicios e instrumentos al alcance de todos los sectores de la sociedad y, en particular, que sean accesibles para las empresas pequeñas y medianas y asequibles a los estratos de la población de menores ingresos. En este Programa se contemplan medidas concretas en ese sentido. Asimismo, se buscará ampliar y consolidar el desarrollo del mercado de deuda pública con el fin de sentar las bases sobre las cuales puedan despegar, entre otros, los mercados de deuda privada, de valores y de derivados.

Cabe señalar que el Programa contempla dos posibles escenarios de mediano plazo para la evolución de las principales variables macroeconómicas y fiscales. El primero considera la instrumentación completa del ambicioso paquete de reformas estructurales contenido en el PND y que lleva a un incremento sostenido y significativo en la disponibilidad de recursos, el producto y el empleo. El segundo escenario considera un entorno económico en el que no se logra la totalidad de la aplicación de las reformas estructurales, por lo que las trayectorias de inversión y expansión del producto, aunque favorables, resultan más moderadas.

En conclusión, la estrategia de financiamiento del desarrollo que aquí se presenta debe concebirse como una herramienta que permitirá a México consolidarse como un país altamente competitivo, con un crecimiento económico equitativo, incluyente y sostenido, capaz de reducir las diferencias económicas y sociales extremas, y de brindar a cada habitante oportunidades de empleo e ingreso para una vida digna. Dependiendo del alcance de las reformas y políticas que apliquemos, resultará el grado de avance en el desarrollo integral del país durante los próximos años.

1. Crecimiento Económico y Desarrollo

1.1. Crecimiento y Desarrollo en México

Durante la segunda mitad de la década de los noventa, la economía mexicana registró un crecimiento promedio cercano a 5 por ciento anual. Sin embargo, lo anterior no se reflejó en una evolución equivalente en el ámbito del desarrollo social y humano, donde subsisten rezagos considerables en los renglones de alimentación, educación, salud, vivienda e infraestructura.

Ante este hecho, es evidente que crecimiento no necesariamente se traduce en mayor desarrollo. Lo anterior se debe a que el crecimiento económico es un concepto que se reduce a la generación de riqueza, mientras que el desarrollo económico es un concepto multidimensional que se refiere concretamente a la mejora en la calidad de vida de la población. De acuerdo al consenso internacional, el desarrollo comúnmente se evalúa a través de indicadores de pobreza, condiciones de salud, niveles de educación, distribución de la riqueza, desarrollo institucional y, en general, a través de la capacidad de la economía para satisfacer las necesidades de toda la población y reducir la pobreza.

En este marco, el PND propone, entre sus principales objetivos, promover un crecimiento económico sostenido y sustentable, que combata los rezagos sociales y que se traduzca en un mayor nivel de vida para todos los mexicanos, es decir, un crecimiento que redunde en mayor desarrollo.

Para alcanzar este objetivo, el Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 2002-2006 establece los principales lineamientos para fortalecer las fuentes permanentes de financiamiento al desarrollo económico y social. La política de financiamiento del desarrollo que se deriva de este Programa contiene acciones dirigidas a fortalecer los componentes del ahorro e inversión de la economía y a promover una canalización eficiente de los recursos financieros disponibles hacia actividades de alta rentabilidad privada y social. Sólo de esta manera será posible seguir ofreciendo más y mejores oportunidades de progreso para todos los mexicanos.

1.2. Indicadores de desarrollo

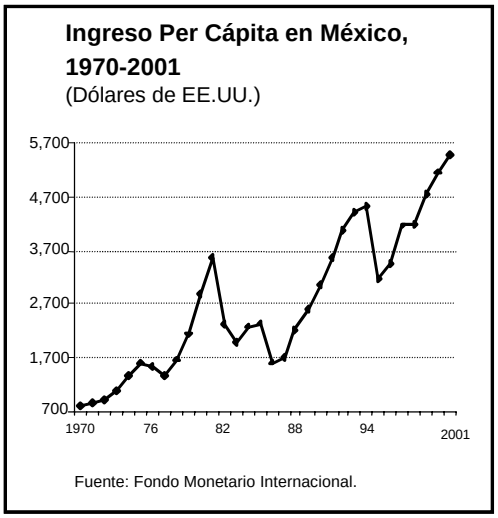
En la actualidad, millones de mexicanos viven aún sin acceso a los satisfactores básicos que les permitan alcanzar un mejor nivel de vida y de desarrollo personal. Las propias condiciones de pobreza en que viven estos grupos y la falta de oportunidades truncan sus posibilidades de desarrollo, ya que los bajos niveles de educación y productividad que les caracteriza los excluye de la dinámica productiva de la economía, lo que a su vez determina un bajo nivel de ingreso y, nuevamente, un acceso limitado a satisfactores.

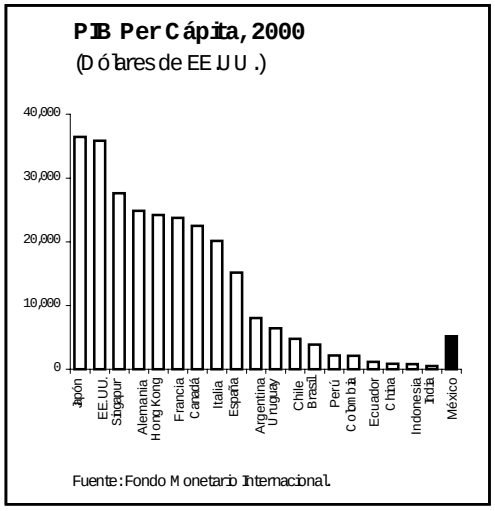
Por tratarse de un fenómeno convergente, en donde las causas y los efectos se encuentran interrelacionados, la promoción del desarrollo requiere de acciones articuladas dirigidas a atender de manera integral las necesidades básicas de toda la población y, en especial, de los grupos marginados.

Como ya se señaló, el desarrollo no puede ni debe evaluarse como un conjunto de estadísticas sobre el nivel de ingreso de la población, sino como una colección multidimensional de indicadores de bienestar, que revelen no sólo la calidad de vida sino también el acceso a oportunidades para progresar. A continuación se presentan algunas de las condiciones más representativas que dan cuenta del estado del desarrollo en México.

1.2.1. Nivel de ingreso

Si bien es cierto que en los últimos treinta años el nivel de ingreso per cápita ha mostrado una tendencia creciente, ésta se ha visto interrumpida por las recurrentes crisis económicas por las que ha atravesado nuestro país. Por ello, a pesar de que el ingreso per cápita ha observado un importante crecimiento desde mediados de la década pasada, pasando de 3.1 mil dólares anuales en 1995 a 5.1 mil dólares en 2001, en términos de ingreso por habitante, el país aún dista mucho de sus principales socios comerciales.





Además, el progreso en las condiciones de vida de los grupos más desfavorecidos fue escaso. Por ejemplo, en 1992 el 53.5 por ciento de la población total del país recibía un ingreso menor al necesario para adquirir una canasta de alimentos con los nutrientes y calorías mínimos para mantenerse saludable. En 2000, esta proporción disminuyó marginalmente a 53.3 por ciento. De igual manera, la proporción de la población total que cuenta con un nivel de ingreso suficiente para satisfacer las necesidades de salud, alimentación y vivienda disminuyó marginalmente de 43 a 42 por ciento entre 1992 y 2000.

En resumen, si bien el ingreso por habitante es un indicador del estado de desarrollo del país, un aumento en el mismo no se acompaña de forma inmediata con una mejoría en la calidad de vida de la población. Se necesita que el crecimiento económico se sostenga por periodos prolongados para que el mismo se traduzca en mayores niveles de ingreso para los hogares más pobres y, consecuentemente, en mejores niveles de salud, educación, alimentación y vivienda.[1]

En este contexto, las siguientes secciones de este capítulo se dedican a evaluar el estado del desarrollo en el país, a través del análisis de otros indicadores como la salud, la educación, la nutrición, la vivienda y la distribución del ingreso.

1.2.2. Salud

En el ámbito del sector salud, México ha obtenido importantes logros en los últimos años. Entre otros, se encuentran la erradicación de enfermedades como la poliomielitis, el control de las enfermedades que

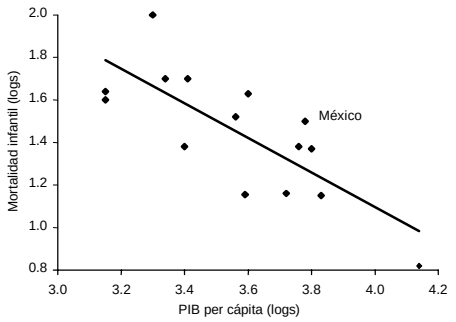
[1] Aun cuando la distribución del ingreso no cambiara con el crecimiento económico, el ingreso de los deciles más pobres de la población aumentaría en forma proporcional al de los deciles más ricos a medida que el ingreso nacional se expandiera.

pueden prevenirse por vacunación, el incremento sostenido de la esperanza de vida y la disminución de la mortalidad infantil. Si bien estos logros han cambiado positivamente la estructura y distribución de la población en general, se debe reconocer que aún queda mucho por hacer; especialmente en el combate a los padecimientos asociados a la nutrición, aquellos vinculados con la reproducción, y en la preparación para enfrentar la transición epidemiológica de la población, la cual, en la medida en que ésta tienda a envejecer, tendrá un conjunto de necesidades médicas muy diferentes (y más costosas) a las actuales. Este último factor subraya la necesidad de que se aumente el ahorro de largo plazo de la economía.

Con relación a la esperanza de vida, se ha logrado un avance significativo, al incrementarse de 62.7 a 75.3 años entre 1970 y 2000. Con este indicador México se sitúa por encima de la mayoría de los países latinoamericanos y en un nivel similar al de los países del Sudeste Asiático. Sin embargo, entre la esperanza de vida y el PIB per cápita México registra una relación ligeramente inferior al promedio mundial, lo cual evidencia la necesidad de continuar mejorando y ampliando la cobertura de los servicios de salud y asistencia, sobre todo en las regiones del país con elevados índices de marginación.

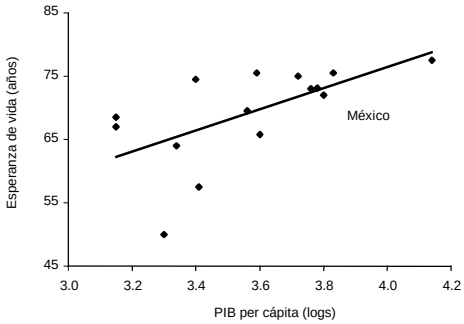
Además, a pesar de los avances registrados en materia de mortalidad infantil, México aún presenta altas tasas de fallecimiento de niños nacidos vivos. Nuestro país se ubica por arriba de algunos países de América Latina, como Panamá, Costa Rica y Jamaica. De hecho, dado su nivel de ingreso per cápita, México presenta un índice de mortalidad infantil mayor al promedio internacional.

Mortalidad Infantil e Ingreso, 1998 *_/



*_/ Incluye el promedio de países desarrollados y de países africanos, así como diversos países de América Latina.
Fuente: INEGI y BID Informe 2000.

Esperanza de Vida e Ingreso, 1998 *_/



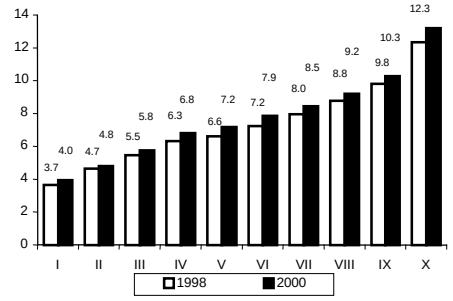
*_/ Incluye el promedio de países desarrollados y de países africanos, así como diversos países de América Latina.
Fuente: INEGI y BID Informe 2000.

1.2.3. Educación

La educación constituye el cimiento en el que descansa el proyecto de desarrollo que México necesita para construir nuevas oportunidades de progreso. De acuerdo al PND, la educación representa la más importante prioridad del Gobierno de la República. Su transformación resulta indispensable para ampliar y propiciar la formación de distintas capacidades y potencialidades de la población, que favorezcan su pleno bienestar y la inserción más ventajosa de nuestro país en el contexto internacional.

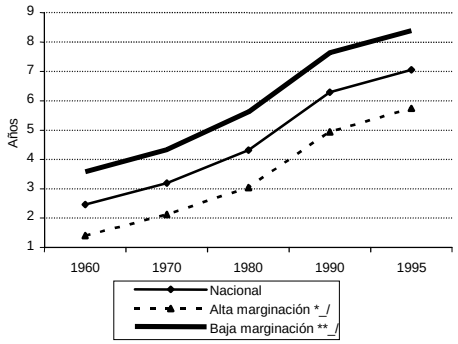
En el terreno educativo, México debe afrontar problemas diversos; entre ellos, los relacionados con la cobertura, la equidad y la calidad de la educación. En relación a la igualdad de oportunidades, es claro que en la actualidad no todos los mexicanos tienen las mismas oportunidades de acceso a los servicios educativos. En este sentido, la evidencia señala que el número de años promedio de educación se mueve en la misma dirección que el ingreso de las personas. Asimismo, se observa que el grado de escolaridad promedio en las entidades federativas es mayor en aquellas que gozan de menores niveles de marginación.

Años de Educación Promedio de la PEA*_/ por Deciles



*_/ Población económicamente activa.
Fuente: INEGI, Encuesta Nacional Ingreso Gasto de los Hogares, 1998 y 2000.

Grado de Escolaridad Promedio

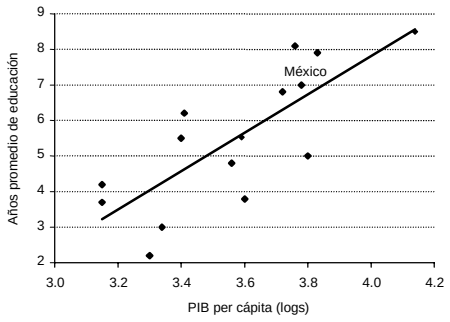


*_/ Incluye: Chiapas, Hidalgo, Guerrero, Oaxaca y Veracruz.
**_/ Incluye: Aguascalientes, Baja California, Distrito Federal, Estado de México y Nuevo León.
Fuente: INEGI.

Una de las causas que explican la baja asistencia escolar, especialmente en las áreas rurales, es la lejanía de los planteles educativos y la falta de medios económicos para solventar los costos de transporte y útiles escolares. Por tanto, es urgente apoyar a los educandos en todo el país para que tengan un mayor acceso a esos planteles, así como para que cuenten con los medios de subsistencia necesarios para mantenerse activos en la escuela.

La evidencia para un conjunto de países muestra que otras naciones con años promedio de educación similares al nuestro gozan de mayores niveles de ingreso por habitante. Lo anterior significa que, para lograr incrementos sostenidos de la productividad laboral y con ello del salario real de los trabajadores, no únicamente es importante aumentar los años de escolaridad promedio sino también la calidad de la educación.

Años Promedio de Educación e Ingreso, 1998*_/



*_/ Incluye el promedio de países desarrollados y de países africanos, así como diversos países de América Latina.
Fuente: INEGI y BID Informe 2000.

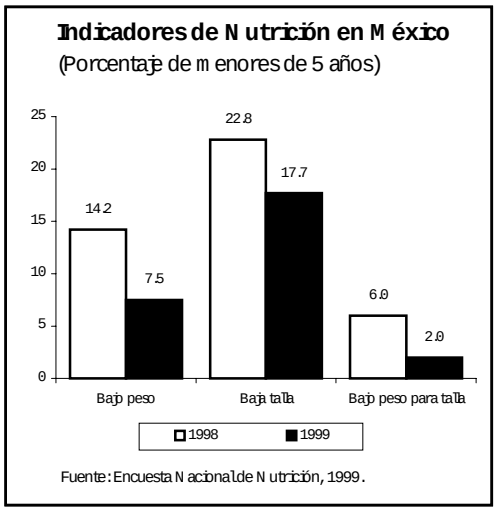
Asimismo, también es perjudicial la desvinculación que existe entre la educación profesional y técnica con las necesidades de las empresas. Para corregir esta deficiencia, es indispensable impulsar programas de estudios que respondan a las necesidades del mercado laboral, a través de proyectos que promuevan la coordinación entre instituciones educativas y las fuentes de trabajo.

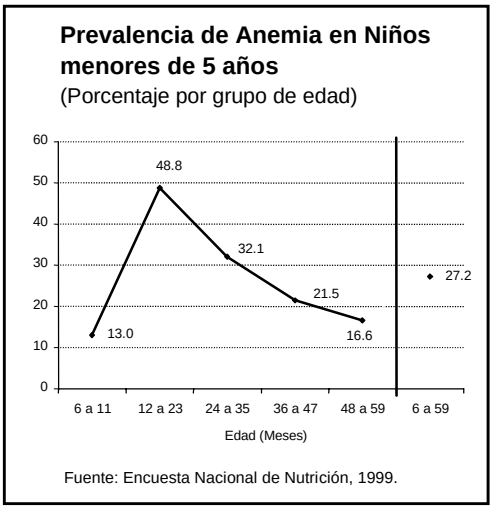
1.2.4. Nutrición

La nutrición es un componente fundamental del desarrollo humano. La buena nutrición de una población, especialmente de los niños, es un ingrediente básico para mejorar los niveles de vida, pues favorece la buena salud e incrementa la capacidad física e intelectual de las personas. Para lograr una nutrición adecuada es necesario contar con tres elementos igualmente importantes: ingreso, educación y disponibilidad de nutrientes. Si bien el ingreso es relevante para poder adquirir alimentos, al mismo tiempo es fundamental tener una educación sobre lo que debe contener una dieta nutritiva y balanceada y, además, que los alimentos recomendados se encuentren disponibles.

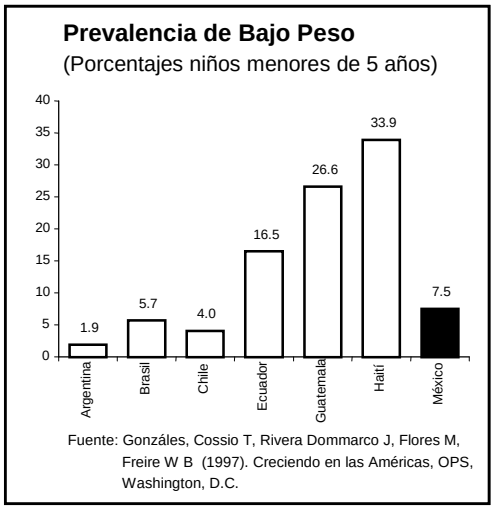
Para evaluar el estado nutricional de la niñez comúnmente se utilizan tres índices: el peso en relación con la edad, la estatura en relación con la edad, y el peso en relación con la estatura. De acuerdo con las Encuestas Nacionales de Nutrición 1988 y 1999, México ha logrado avances importantes en materia de nutrición de la niñez. Así, mientras en 1988 un 14.2 por ciento de los niños mexicanos observaba bajo peso, en 1999 esta proporción disminuyó a 7.5 por ciento. La prevalencia de baja talla disminuyó casi 5 puntos porcentuales de la población en estudio, cayendo de 22.8 por ciento en 1988 a 17.7 por ciento en 1999. Finalmente, la prevalencia de bajo peso con relación a la talla se redujo de 6.0 por ciento en 1988 a 2.0 por ciento en 1999.

Sin embargo, la evidencia también revela que los niveles de anemia entre niños y mujeres son muy altos. De acuerdo a las encuestas, casi la mitad de los niños nacionales sufren anemia entre su primer y segundo años de edad. Asimismo, en 1999 la presencia de anemia en mujeres de entre 12 y 49 años de edad fue, respectivamente, de 26 y 20 por ciento en mujeres embarazadas y no embarazadas.

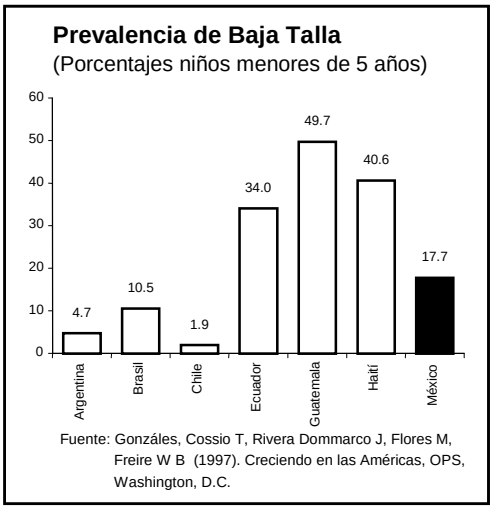




De lo anterior no sorprende que la evidencia internacional señale que México aún enfrenta un reto importante. En concreto, se observa que la proporción relativa de bajo peso y baja talla en nuestro país son mayores que las observadas en Argentina, Brasil y Chile, y que la prevalencia de bajo peso en relación a la talla es mayor que la registrada en Argentina, menor que las de Ecuador y Guatemala y similar a la de Brasil.



Fuente: Gonzáles, Cossio T, Rivera Dommarco J, Flores M, Freire W B (1997). Creciendo en las Américas, OPS, Washington, D.C.



Fuente: Gonzáles, Cossio T, Rivera Dommarco J, Flores M, Freire W B (1997). Creciendo en las Américas, OPS, Washington, D.C.

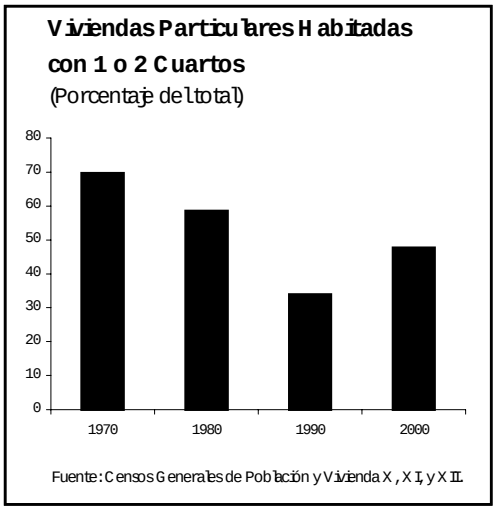
México tiene una larga trayectoria en la puesta en marcha de programas y políticas orientadas a mejorar la nutrición de grupos vulnerables. Conscientes de la interrelación entre salud, educación y nutrición, la presente Administración continuará diseñando e instrumentando programas sociales orientados a mejorar de manera integral los niveles de vida de los grupos marginados de la población, procurando que dichos programas sean los suficientemente flexibles para responder a las necesidades de cada región.

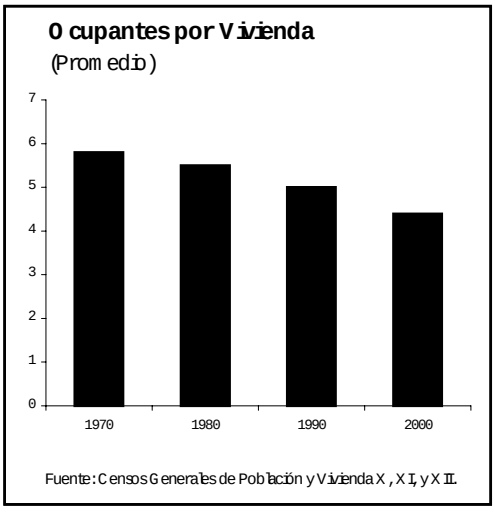
1.2.5. Vivienda

Para la mayoría de las familias mexicanas, la vivienda representa el principal patrimonio. Una vivienda digna permite a las personas mejorar su nivel de vida, pues provee seguridad, genera riqueza y facilita el cumplimiento de las tareas productivas.

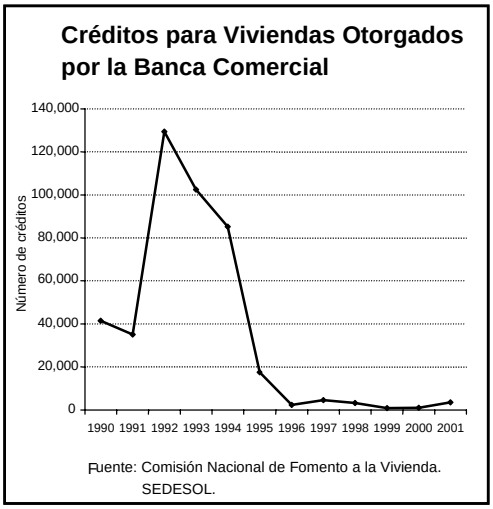
Por ello, es necesario que el Estado genere una política de vivienda que garantice el que todos los mexicanos tengan la oportunidad de poseer una vivienda digna y segura, consolidando así al sector vivienda como un motor del desarrollo económico y social del país. Es importante que la política de vivienda incluya criterios de ordenamiento territorial y que otorgue seguridad jurídica al patrimonio de las familias a través de los títulos de propiedad.

Los principales problemas de la vivienda en México se asocian con dos procesos: el del rezago habitacional reflejado en la precariedad de las condiciones físicas de unidades existentes, incluyendo el de su construcción en asentamientos irregulares y el de hacinamiento, y el de las necesidades anuales futuras de vivienda, donde el crecimiento en el número de hogares durante los próximos 30 años, estimado por el Consejo Nacional de Población (CONAPO) en casi 24 millones de hogares adicionales, proyecta requerimientos promedio de vivienda de casi 800 mil unidades al año. Como se ilustra en las siguientes gráficas, de acuerdo con los Censos Generales de Población y Vivienda para 1970, 1980, 1990 y 2000, el porcentaje de las viviendas en el territorio nacional que cuentan con 1 o 2 cuartos se ha incrementado en la última década, mientras que el promedio de ocupantes por vivienda muestra una tendencia descendente.





A la fecha, el rezago habitacional en el país se estima en poco más de cuatro millones de viviendas, constituido por 2 millones 480 mil mejoramientos y 1 millón 811 mil unidades nuevas. Desde una perspectiva regional, la demanda por mejoramiento de vivienda se acentúa en las zonas rurales de Chiapas, Oaxaca, Puebla, Veracruz y México; en tanto que de la demanda por viviendas nuevas, el 30 por ciento se concentra en las zonas urbanas marginadas de Veracruz, Distrito Federal y Estado de México. Pese a los esfuerzos por atender el rezago y los nuevos requerimientos derivados de la formación de hogares, el apoyo a la adquisición de vivienda es aún insuficiente. Si bien el número de créditos otorgados por los organismos nacionales de vivienda ha mostrado una tendencia creciente en los últimos años, el financiamiento otorgado por la banca comercial ha sido prácticamente inexistente.



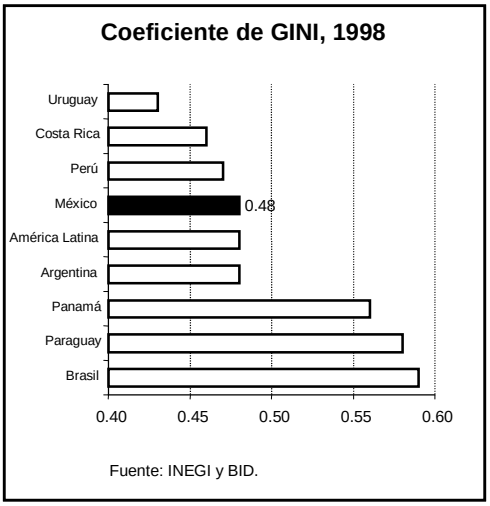
Para superar los rezagos señalados, y de acuerdo con el PND, es necesario instrumentar programas de vivienda que, conjuntamente con autoridades estatales, municipales y el sector privado, ayuden a vincular proyectos de ordenamiento territorial, de oferta de servicios públicos y de construcción y mejoramiento de vivienda que sean atractivos a la inversión privada. En particular, se debe trabajar en combatir los asentamientos poblacionales en zonas que no cuenten con los servicios básicos de agua potable, drenaje y alcantarillado, toda vez que estos asentamientos son altamente insalubres y favorecen el contagio de enfermedades. Adicionalmente, se requiere redoblar los esfuerzos para ampliar la cobertura de atención y otorgar los créditos y apoyos suficientes que permitan a los hogares, incluidos los de más bajos ingresos, adquirir una vivienda, mejorando conjuntamente los procesos de inscripción y escrituración de las propiedades.

En apoyo a los hogares de más bajos ingresos, se deberán fortalecer los programas de subsidios a la vivienda, los cuales forman parte de una estrategia de desarrollo humano y social integral, donde el patrimonio familiar se reconoce como un instrumento necesario para que una familia mejore su nivel de vida. Asimismo, en complemento a esta política, se deben impulsar esquemas de ahorro previo, para que las familias cuenten con herramientas que sirvan para calificar dentro de los programas habitacionales.

A fin de eficientar y homologar los criterios para el otorgamiento de subsidios en el 2002, se busca consolidar los programas y las instituciones de atención a la vivienda de familias con bajos ingresos, dentro de una sola institución.

De esta manera, se busca desarrollar un mayor financiamiento a la demanda de vivienda a través de dos vertientes paralelas: a) fomentar un mercado hipotecario primario y, posteriormente, secundario, para atender familias cuyos ingresos les avale como sujetos de crédito, y b) definir mecanismos para proveer una vivienda a las familias cuyos ingresos no les permiten acceder a una hipoteca y que requieren de apoyos financieros.

En este contexto, la política general de vivienda para 2001-2006 definida en el Programa Sectorial, se orientará a consolidar las condiciones para que más hogares hagan efectivo el derecho de poseer una vivienda digna y decorosa. En paralelo, buscará sentar las bases para que a finales del sexenio, el país pueda construir de manera continua, proactiva, eficiente y de bajo costo, 750 mil viviendas anualmente.



1.2.6. Distribución del ingreso entre grupos

Los retos en materia de desarrollo en México también se reflejan a través de la distribución del ingreso de los hogares. Actualmente, el grupo de personas que conforma la mitad más pobre de la población recibe menos del 20 por ciento del ingreso total corriente del país. En contraste, el decil de mayores ingresos concentra cerca del 40 por ciento del ingreso total. Esta desigualdad en las percepciones se refleja en un elevado coeficiente de Gini.[2]

A pesar de que el valor del coeficiente de Gini para México es similar al promedio latinoamericano, la desigualdad en la distribución del ingreso en nuestro país es mayor a la de países como Costa Rica, Uruguay o Perú. Desde luego, los resultados son aún más desfavorables cuando la comparación se realiza respecto a la desigualdad observada en los países industrializados. Desafortunadamente, la distribución de la riqueza en México también es desigual entre géneros y entre grupos étnicos.

Una distribución poco equitativa del ingreso comúnmente se encuentra asociada a bajos niveles de desarrollo y a altos niveles de pobreza, como efectivamente sucede en nuestro país. Por ello, es imprescindible continuar con el combate a la pobreza a través de políticas que favorezcan la justicia y la equidad entre los diferentes grupos de la sociedad.

1.2.7. Distribución del ingreso entre regiones

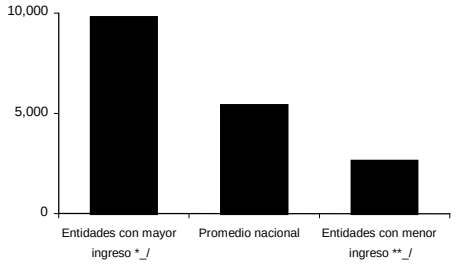
Las diferencias históricas entre zonas urbanas y rurales, así como entre entidades federativas, constituyen una de las expresiones más claras de las disparidades internas en el país. De acuerdo a estudios recientes del Consejo Nacional de Población, mientras que en la región Sur-Sureste el 48 por ciento de la población total reside en municipios de alta o muy alta marginación, en la región Noreste esta proporción es únicamente de 4.1 por ciento.[3] Además, lejos de tender a converger en el tiempo, parece que las diferencias regionales se incrementaron en la última década. En 2000, mientras los 5 estados de la República más

[2] El coeficiente de Gini es una medida de desigualdad en la distribución del ingreso nacional. Un valor de este índice cercano a cero indica equidad total en la distribución, en tanto que valores mayores a 0.40 indican que existen problemas de desigualdad.

[3] Índices de Marginación 2000, Consejo Nacional de Población, 2000.

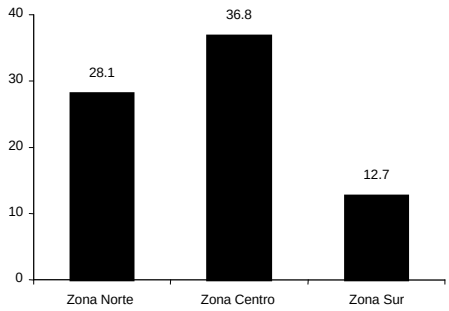
afluentes registraron un ingreso per cápita promedio de 9.7 mil dólares anuales, los habitantes de los 5 estados menos afortunados sólo recibieron en promedio 2.6 mil dólares anuales.

PIB Per Cápita por Entidad Federativa, 2000
(Dólares de EE.UU. por año)



*_/ Distrito Federal, Nuevo León, Campeche, Quintana Roo y Chihuahua.
**_/ Chiapas, Oaxaca, Zacatecas, Tlaxcala y Guerrero.
Fuente: INEGI.

Porcentaje de Hogares en Pobreza Extrema que Cuentan con Luz, Agua y Drenaje



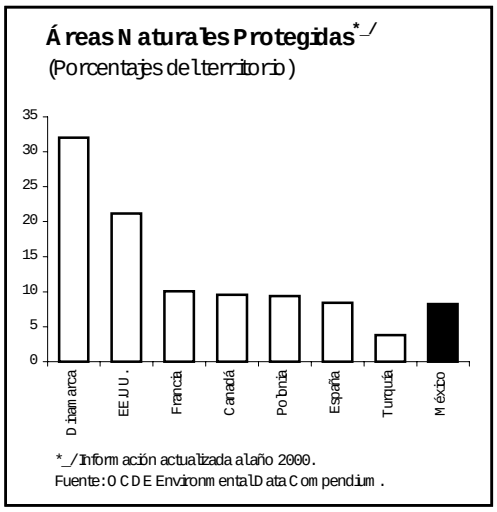
Fuente: SHCP, con base en la ENIGH-2000.

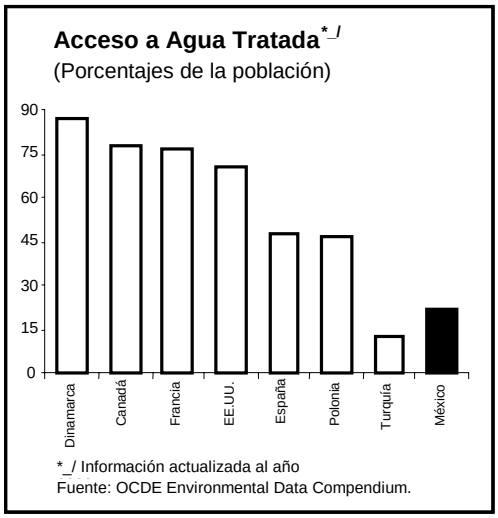
Otra de las condiciones que revelan la disparidad entre regiones es el acceso desigual a los servicios públicos. Mientras que el mejor acceso a los servicios se concentra en las grandes zonas urbanas, especialmente del centro del país, el acceso de las familias más pobres a servicios básicos es insuficiente en las regiones con menores niveles de ingreso.

Las disparidades regionales, estatales y municipales de ingresos son, en buena medida, reflejo de diferencias en las capacidades y oportunidades que tienen los individuos para generar riqueza y las oportunidades que les brinda el medio social para utilizar su capacidad productiva. En consecuencia, es indispensable una reorientación del gasto destinado a proveer infraestructura y servicios básicos en los estados más pobres, condición que permitirá una distribución más equitativa de los beneficios del crecimiento económico.

1.2.8. Protección del medio ambiente

Una de las premisas necesarias para garantizar un desarrollo sustentable, que no ponga en riesgo los recursos naturales de los que dependen las generaciones futuras, es el cuidado al medio ambiente. El crecimiento demográfico, la falta de planeación en el crecimiento de la planta productiva y en la explotación del campo y de los recursos hidráulicos y los efectos no deseados de algunas políticas, han traído como consecuencia un grave deterioro del medio ambiente, que se expresa sobre todo en daños a ecosistemas, deforestación, contaminación de mantos acuíferos y de la atmósfera. Por ello, es impostergable la puesta en marcha de políticas públicas que conduzcan a un mayor cuidado del medio ambiente y a promover un uso racional de los recursos naturales.





Con el propósito de fortalecer el cuidado al medio ambiente es necesario crear mecanismos de regulación directa que promuevan el uso de sistemas de producción más limpios sin afectar su competitividad ni el acceso a los mercados internacionales. Asimismo, es urgente diseñar e instrumentar políticas que aseguren el uso racional de los recursos naturales, que garanticen el aprovechamiento de los recursos no renovables, que promuevan el uso eficiente del agua y los bosques e impulsen la planeación regional descentralizada, participativa y democrática.

1.2.9. Desarrollo institucional y desregulación económica

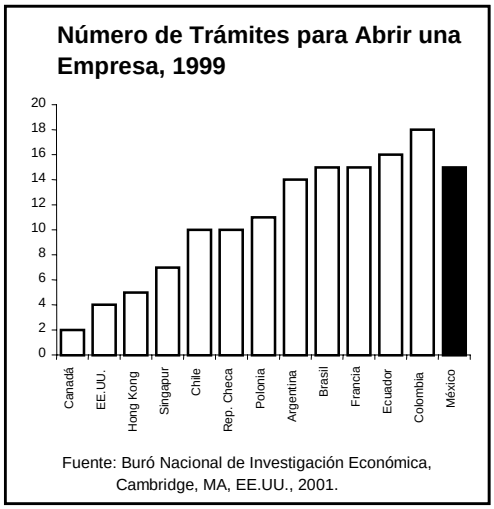
Para que una economía genere las condiciones necesarias para lograr mayores niveles de desarrollo se requiere contar con instituciones que provean a los agentes económicos de información, seguridad y certidumbre en sus transacciones. Las instituciones apoyan el desarrollo económico o bien promoviendo el desarrollo de mercados existentes, o bien asignando directamente los recursos cuando los mercados no existen. Cuando los mercados existen, las instituciones pueden fortalecerlos a través de los siguientes tres mecanismos:

i. Las instituciones deben recolectar, analizar y difundir información acerca de las condiciones del mercado, de los bienes y servicios que en él se intercambian y de los agentes participantes. Un conjunto de instituciones eficaces debe entonces reducir los costos de búsqueda para los participantes, por ejemplo, ayudando a las empresas a encontrar socios estratégicos, o bien facilitando al gobierno la tarea de identificar corporaciones fraudulentas;

ii. Las instituciones deben promover la competencia en los mercados, y regular aquéllos en que los competidores son escasos. La competencia genera los incentivos para mejorar la calidad de los bienes y servicios nacionales, además de que promueve la innovación y el crecimiento económico; y

iii. La estructura institucional debe proveer seguridad jurídica, y definir y vigilar el cumplimiento de los derechos de propiedad. Esto es, debe determinar y hacer cumplir los términos de las transacciones, asegurando que las partes obtengan lo que pactaron (por la importancia que guarda este tema en el desarrollo, el siguiente apartado presenta una discusión a detalle del mismo).

Una manera de promover la competencia económica y de fortalecer la competitividad de la planta productiva nacional es reduciendo los costos de entrada al mercado a nuevos competidores, por ejemplo, disminuyendo y agilizando los trámites requeridos para establecer una nueva empresa. Como puede observarse en las siguientes gráficas, México aún enfrenta un gran reto en materia de desregulación. Mientras que en 1999 en Canadá se requerían 2 trámites para abrir una empresa, y éstos tomaban 2 días en promedio, en México se requerían 15 trámites, y en promedio se demoraban 67 días.



Cabe mencionar que, con el propósito de estimular la inversión y la generación de empleos, en marzo de 2002 el Gobierno Federal instrumentó el Sistema de Apertura Rápida de Empresas (SARE), cuyo objetivo es autorizar la apertura de nuevas empresas en un día hábil. Esta facilidad está dirigida a aquellas empresas que inicien operaciones en actividades económicas consideradas de bajo riesgo público, esto es, que no requieran una autorización o permiso previo, el otorgamiento de una concesión, ni un monto de inversión específico, y que no representen un riesgo para la salud, el medio ambiente y la seguridad.

En este contexto, la presente Administración se compromete a continuar tomando las medidas necesarias para fortalecer y modernizar el marco institucional del país, a efecto de corregir las ineficiencias del mercado y reducir los costos que pagan los agentes económicos por las transacciones que realizan. La meta principal durante el periodo 2002-2006 es la consolidación de esta política de Estado en el Gobierno Federal, los gobiernos estatales y municipales, con el fin de fortalecer las instituciones públicas y privadas, y así coadyuvar al crecimiento económico y la creación de empleos, la competitividad empresarial y el bienestar de los consumidores y de la sociedad en general.

1.2.10. Estado de derecho

El estado de derecho, entendido como “el imperio de la ley”, es una condición indispensable para propiciar el desarrollo económico. Para facilitar la movilización de recursos, y con ello la generación de riqueza, es necesario contar con un estado de derecho eficiente, en el que no sólo impere la ley, sino también normas idóneas para proteger y especificar adecuadamente los derechos de propiedad y aquellos derechos derivados de los contratos.

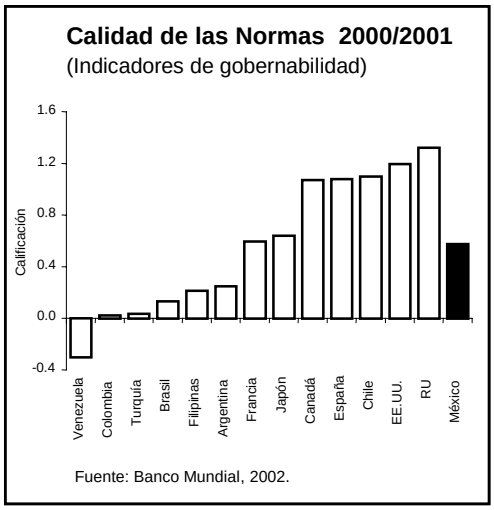
Las múltiples relaciones en que se involucran los agentes económicos, condiciona y confluye en el desarrollo económico. Las particularidades de estas relaciones permiten la especialización y la mejora de la productividad de los factores, determinando así el ritmo de dicho desarrollo.

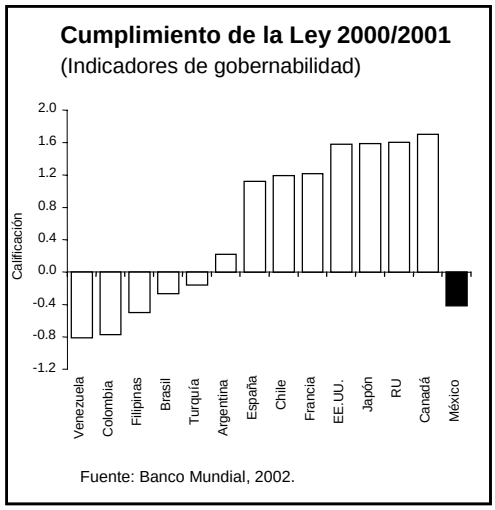
Desde una perspectiva económica, el fundamento jurídico en que se sustentan las libertades individuales constituye la base del funcionamiento eficaz de una economía de mercado. En concreto, la definición precisa de los derechos a la propiedad y de los asociados a las relaciones contractuales, así como de las obligaciones, estructura las coordenadas en que se ejerce la acción individual y la cooperación. El estado de derecho es producto, entonces, tanto del diseño de las normas como de su protección y coacción.

El fortalecimiento del estado de derecho representa un gran reto para México. Hoy en día, nuestro país observa un rezago en la calidad de sus leyes y reglamentos, y muestra deficiencias en la procuración y administración de justicia. Lo anterior lo confirma la evidencia internacional. De acuerdo con un estudio comparativo para un conjunto de países,[4] México se compara favorablemente en la calidad de sus normas

[4] Kaufmann, D. *et al.* 2002. *“Governance Matters,”* Banco Mundial, *Policy Research Working Paper* 2772.

con naciones como Venezuela, Colombia, Brasil y Argentina. Sin embargo, en cuanto a cumplimiento de la ley, nuestro país se ubica muy por debajo de los países industrializados, e incluso debajo de Brasil y Argentina.[5]





En virtud de lo anterior, la presente Administración se compromete a fortalecer el estado de derecho, trabajando en dos vertientes, principalmente. Por un lado, asumiendo la responsabilidad y el compromiso de proponer leyes, reglamentos y normas jurídicas eficaces que correspondan a las necesidades actuales del país, a efecto de facilitar el intercambio de recursos entre los agentes económicos, y así detonar la generación de riqueza. Y por el otro, actuando con firme determinación y efectividad en la procuración de justicia para garantizar la seguridad pública en todo el territorio nacional. Únicamente podremos presenciar desarrollo -individual y colectivo- a través de un estado de derecho donde prevalezcan la seguridad y la justicia.

1.3. Promoción del desarrollo

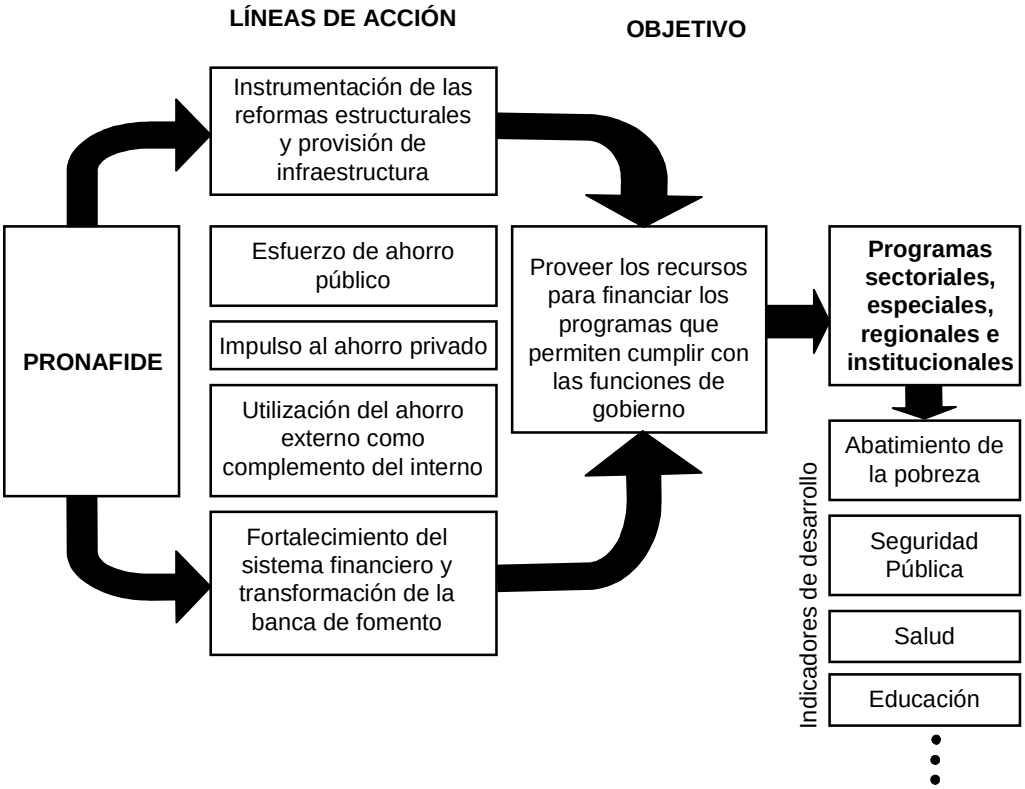
Una tarea fundamental del Estado es fomentar el desarrollo económico y social, lo cual implica proveer a la población de una mejor calidad de vida dentro de un marco de equidad y justicia. Tal como lo señala el PND, uno de los principales objetivos del Poder Ejecutivo Federal es la consolidación de una economía más competitiva, justa e incluyente, que genere oportunidades para ampliar el desarrollo de las comunidades y las personas, particularmente para quienes han estado excluidos de los beneficios del desarrollo.

Si bien es cierto que la competencia de mercado comúnmente genera eficiencia en la asignación de recursos, también es cierto que no siempre aporta lo deseable en materia de justicia y equidad. Por tanto, el fomento del desarrollo económico y social es una tarea que, en gran medida, dependerá de las acciones que emprenda el Estado. En este sentido, la presente Administración se compromete a impulsar el desarrollo a través de acciones orientadas a crear los incentivos y marcos normativos que fomenten la participación de otros actores económicos en el desarrollo, a impulsar aquellas actividades que no son atractivas para la inversión privada, y a realizar acciones compensatorias para mejorar la distribución del ingreso y apoyar a los sectores marginados de la población.

Para ello, el gobierno ha decidido ordenar su participación en el impulso al desarrollo a partir de una serie de programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales dirigidos a mejorar la igualdad de opciones y oportunidades para todos los mexicanos. Entre ellos, el Programa Nacional de Financiamiento del

[5] Los indicadores se construyen a partir de medidas cualitativas que corresponden a diferentes características relacionadas con el tema del indicador. El indicador de calidad de las normas incluye medidas de incidencia de políticas que dañan los mercados, tales como controles de precios o inadecuada supervisión bancaria, así como excesivas cargas de regulación impuestas en áreas como comercio internacional y desarrollo de negocios. Por su parte, el indicador de cumplimiento de la ley incluye medidas sobre la confianza de los agentes económicos en la observancia y el respeto por las leyes; percepciones sobre el control del crimen, la efectividad del sistema judicial, y el cumplimiento de contratos. Los indicadores se miden en una escala que va de -2.5 a 2.5 puntos, donde 2.5 es el óptimo y -2.5 revela serias deficiencias.

Desarrollo 2002-2006 es el Programa que establece los principales lineamientos para canalizar las fuentes de financiamiento hacia el resto de los programas sectoriales. En otras palabras, el Pronafide es un Programa que busca fortalecer la relación entre crecimiento y desarrollo.



2. Diagnóstico Macroeconómico

Como se destacó en el capítulo anterior, el principal objetivo de la política económica es elevar de manera permanente el nivel y la calidad de vida de la población, no sólo en términos de alimentación, salud, educación y vivienda sino también en aquellos aspectos culturales y de esparcimiento que, en su conjunto, permiten un desarrollo integral y equitativo de las personas. Cumplir este objetivo requiere que el diseño y la conducción de la política económica se orienten a sentar las condiciones que permitan alcanzar tasas de crecimiento económico elevadas en un entorno de estabilidad y certidumbre.

Un análisis profundo y serio de la historia económica reciente, tanto de México como de otras naciones, revela dos sucesos incuestionables: por un lado, el agotamiento de los modelos de desarrollo basados en la protección comercial y en la intervención protagónica del Estado en la economía, y por el otro, la necesidad de los países de adaptarse al cambio global, buscando una inserción activa en las corrientes mundiales de comercio, finanzas y tecnología.

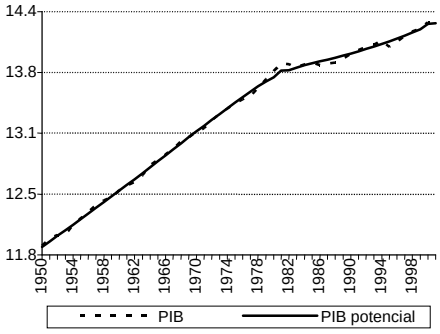
Hoy es imposible estimular el crecimiento, como ocurrió hace unas cuantas décadas, con base en la protección de la planta productiva y el papel del Estado como actor central en las actividades económicas. La experiencia de los años setenta y ochenta demuestra que un crecimiento estimulado artificialmente por el Estado resulta efímero, impone costos elevados para la sociedad en términos de inflación y agudiza los desequilibrios estructurales de la economía. Un planteamiento responsable y realista para abordar el reto del desarrollo integral en el mediano plazo reconoce la necesidad de sentar las bases para sustentar un crecimiento sano y sostenible, fomentar fuentes estables de ahorro y propiciar un contexto de estabilidad macroeconómica.

Una condición implícita para lograr los objetivos descritos en el párrafo anterior es que la expansión económica sea congruente con la tasa de crecimiento potencial del país, es decir, que el ritmo de crecimiento de la demanda esté acorde con la capacidad de producción de nuestra economía. De lo contrario, cuando la demanda se aleja de manera persistente del potencial de producción se acumulan desequilibrios que deterioran la calidad de vida de la población.

Por ello, antes de establecer metas macroeconómicas concretas para los próximos años, es necesario estimar el nivel de crecimiento potencial de la economía y a partir de ahí derivar algunas condiciones que propician la estabilidad. En este sentido se requiere un diagnóstico integral sobre el ritmo de crecimiento que es factible sostener en el mediano plazo y sobre las acciones de política económica que afectan ese ritmo.

PIB y Producto Potencial en México, 1950 - 2001

(Logaritmos naturales de millones de pesos de 1993)



Fuente: INEGI y SHCP.

Con estos antecedentes, la siguiente sección de este capítulo está dedicada a analizar los determinantes de la capacidad de crecimiento potencial de la economía. El resto de las secciones describe la evolución del PIB potencial y de los ciclos económicos en la historia reciente de México, con especial énfasis en las consecuencias de los desequilibrios generados por políticas económicas incorrectas y en cómo una política económica acertada puede constituirse en una herramienta eficaz para mitigar la magnitud de los ciclos. La última parte de este capítulo contiene algunas consideraciones sobre el ahorro público.

2.1. El PIB potencial de la economía y sus determinantes

El comportamiento de la economía es un fenómeno dinámico y complejo que presenta, a grandes rasgos, dos elementos claramente diferenciados. Por una parte, contiene una trayectoria ascendente que refleja la existencia de una mayor capacidad de producción conforme transcurren largos periodos de tiempo. En la literatura económica esta trayectoria de largo plazo se asocia al producto potencial de la economía.[6] Por otra, dado que el producto potencial es un concepto de largo plazo es natural que la economía se desvíe de ese nivel temporalmente, desviaciones que presentan un comportamiento oscilatorio y que dan origen a los ciclos económicos.[7]

El producto potencial y los ciclos condicionan las perspectivas de crecimiento futuro de la economía e inciden de forma importante sobre la calidad de vida de las personas. De hecho, las fluctuaciones que presentan las distintas variables macroeconómicas, como el consumo de las familias, el nivel de empleo y las tasas de inflación e interés, entre otras, tienen su origen en la evolución de la capacidad de producción potencial y en el comportamiento del ciclo económico.

A su vez, el producto potencial y los ciclos están determinados por la actuación conjunta de empresas y familias, por el diseño e instrumentación de la política económica y por el entorno externo. Por ejemplo, los proyectos de inversión en infraestructura que realice el gobierno afectarán directamente la capacidad de producción de mediano plazo de la economía, es decir, el producto potencial. Por otro lado, cambios

6 En el recuadro 2.1 de este capítulo se describen brevemente las metodologías utilizadas para calcular el PIB potencial de la economía mexicana. Por una parte se empleó el filtro de Hodrick-Prescott sobre una serie de datos ampliada del PIB para corregir las deficiencias que esta metodología tiene en el cálculo del nivel potencial en los extremos de la muestra. Asimismo, se realizó la evaluación del PIB potencial utilizando un VAR estructural con restricciones de largo plazo. Cabe destacar que los resultados de ambos procedimientos son muy similares.

7 El ciclo económico, o la brecha del producto, se define como la diferencia entre el PIB observado y su nivel potencial.

drásticos de carácter temporal que puedan presentarse en el precio del petróleo inciden sobre los niveles de ingreso y gasto públicos y, por tanto, afectan la magnitud y dirección del ciclo económico.

RECUADRO 2.1. METODOLOGÍAS PARA LA ESTIMACIÓN DEL PIB POTENCIAL

Una manera de calcular el PIB potencial es a través de la estimación de la función de producción agregada, cuya especificación se asume generalmente del tipo Cobb-Douglas con rendimientos constantes a escala. Bajo este procedimiento la función se evalúa en la cantidad del factor trabajo que es congruente con la tasa natural de desempleo. A pesar de que teóricamente este es el enfoque correcto para cuantificar el PIB potencial, existen diversos inconvenientes empíricos que impiden utilizarlo adecuadamente para el caso de México.[8] Por ello, la evaluación del PIB potencial que se presentan en este documento es el resultado de emplear una versión modificada del filtro de Hodrick-Prescott (HP) y de la estimación de un vector auto-regresivo (VAR) estructural con restricciones de largo plazo.

Desde un punto de vista estadístico, la estimación del PIB potencial consiste en extraer de la serie original el componente no estacionario (permanente), el cual se asocia a la tendencia. Debido a que el PIB potencial no es observable, es necesario emplear técnicas que permiten descomponer la serie original en dos elementos ortogonales que son, respectivamente, el componente permanente y el componente cíclico. Los filtros o los procedimientos que suavizan las series realizan esta tarea de una manera simple aunque tienen algunas limitaciones. En particular, es posible que estas técnicas induzcan comportamientos cíclicos espurios porque consideran al PIB potencial como si fuera una tendencia determinística. Además, por la forma en que están construidos, los filtros tienden a viciar las estimaciones en los extremos de la muestra.

Por su parte, el VAR estructural con restricciones de largo plazo permite diferenciar los choques de carácter permanente que afectan a la oferta de aquellos, temporales, que influyen en el comportamiento de la demanda. Si bien estadísticamente el VAR no restringe el comportamiento del componente permanente en el corto plazo y evita que se generen ciclos espurios, es importante reconocer que esta técnica tiene limitaciones para modelar las perturbaciones que afectan tanto a la oferta como a la demanda.

Los resultados

Las estimaciones del PIB potencial de México realizadas a través del filtro HP o mediante el VAR estructural arrojan resultados muy similares. Para distintos periodos comprendidos entre 1996 y el primer trimestre de 2002, las diferencias en las tasas de crecimiento promedio del PIB potencial difieren, a lo sumo, en 0.17 puntos porcentuales.

Tasa de crecimiento real promedio del PIB potencial (variación anual, %)

Periodo	Filtro HP	VAR estructural
1996-2002:1	3.66	3.77
1997-2002:1	3.83	3.92
1998-2002:1	3.90	4.07
1999-2002:1	3.86	3.96

Referencias

BLANCHARD, O. J. y D. Quah. (1989). "The Dynamic Effect of Aggregate Demand and Aggregate Supply", *American Economic Review*, **79**: 655-673

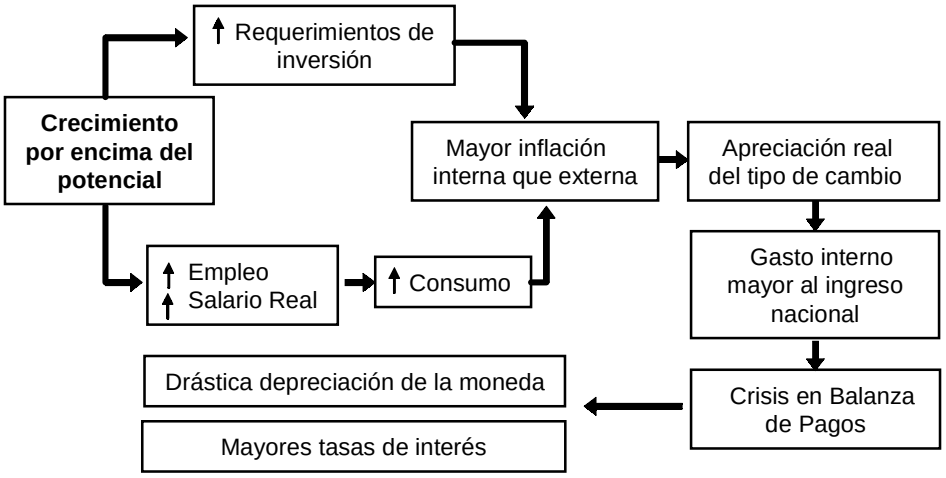
HODRICK, R. J. y E. C. Prescott. (1997). "Post-war U.S. Business-Cycles: An Empirical Investigation", *Journal of Money, Credit and Banking*, **29**:1-16

8 Los inconvenientes empíricos tienen que ver con la disponibilidad de datos para construir una serie del acervo de capital confiable, con la dificultad para establecer con precisión el nivel natural de desempleo en México y con la poca validez que tiene asumir mercados de factores perfectos, supuesto teórico que debe considerarse para evaluar e interpretar correctamente los coeficientes de la función de producción.

Es importante aclarar que el PIB potencial de una economía no se refiere al nivel máximo de producción de un país, sino a aquel que es congruente con la dotación de factores productivos y tecnológicos con los que éste cuenta en un momento determinado. Cuando una economía crece a su ritmo potencial se considera que la expansión es sostenible y, por tanto, no está acompañada de presiones inflacionarias o desequilibrios en las cuentas externas del país.

En contraste, cuando una economía crece por encima de su nivel potencial, es decir más allá de lo que sosteniblemente le permiten sus factores, se genera un sobrecalentamiento de la economía que se manifiesta en presiones inflacionarias y en elevados déficit de las cuentas externas. Este fenómeno eventualmente se traduce en situaciones de crisis económica a través del siguiente mecanismo de transmisión: en primera instancia, el exceso de demanda ocasiona que se incremente el volumen de producción de manera acelerada, lo cual requiere una mayor contratación de factores productivos, tanto de capital como de trabajo. La mayor demanda de trabajo y la poca flexibilidad con la que las empresas pueden cambiar su acervo de capital presionan al alza los salarios por encima de la productividad de la mano de obra. En otras palabras, debido a que el acervo de capital no puede aumentarse de forma repentina, ya que este factor está prácticamente fijo en el corto plazo, la necesidad de emplear más trabajadores ocasiona que los salarios crezcan por encima tanto del rendimiento marginal de las nuevas contrataciones como de la productividad de los trabajadores previamente contratados. A pesar de que la disparidad que se crea entre los salarios y la productividad no es sostenible en el mediano plazo, el aumento temporal en el empleo y en los salarios reales se percibe, de manera ilusoria, como una mejoría en los niveles de vida de la población. La expansión adicional de la demanda interna, que resulta de mayores niveles de empleo y de salarios más elevados, genera fuertes presiones inflacionarias, en particular en los precios de aquellos bienes que se caracterizan por no ser comerciables internacionalmente.[9]

FASE 1: Desequilibrios económicos y beneficios ilusorios

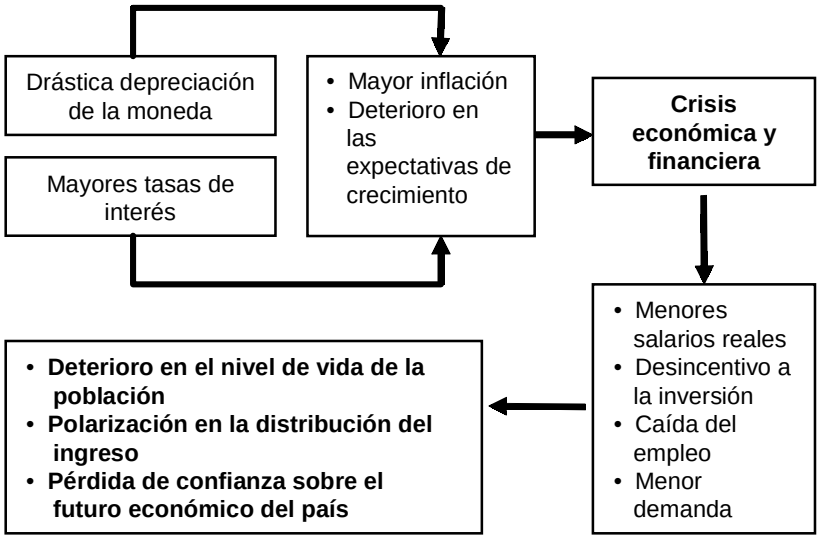


En segunda instancia, el incremento en los precios ocasiona una apreciación real del tipo de cambio, lo que significa que los bienes y servicios que se producen dentro del país se encarecen respecto a aquellos que se producen en el exterior. Esta pérdida de competitividad reduce nuestras exportaciones e incentiva un aumento en el volumen de mercancías importadas. En consecuencia, la balanza comercial del país se deteriora y el déficit de la cuenta corriente de la balanza de pagos se desvía del nivel que es congruente con la disponibilidad de ahorro externo de largo plazo.

A la postre, en un régimen en el que no se permite la libre determinación de la paridad cambiaria, el desequilibrio en la balanza de pagos se corrige mediante una fuerte y por lo general abrupta depreciación del tipo de cambio. Ello genera nuevamente mayores presiones inflacionarias que se acompañan de un aumento tanto del riesgo país como de las tasas de interés domésticas. Adicionalmente, la depreciación incide negativamente en la posición financiera de las empresas con pasivos en moneda extranjera. Estos elementos se conjugan para deprimir la inversión y las expectativas de crecimiento futuro de la economía, aumentar el desempleo y reducir el poder adquisitivo de los salarios, lo que hace más profundo y persistente el estado de crisis. En resumen, una expansión de la demanda que rebasa de manera prolongada la capacidad de producción potencial causa desequilibrios que, eventualmente, dañan los niveles de vida de la población.

[9] Los sectores que producen bienes no comerciables internacionalmente son los de servicios, electricidad y construcción.

FASE 2: Ajuste macroeconómico y crisis



De igual forma, cuando una economía crece por debajo de su ritmo potencial durante largos periodos, se desalienta la generación de empleo, aumenta la capacidad productiva ociosa y se acumula una gran cantidad de inventarios. La caída en los niveles de ingreso y consumo de las familias debilita la demanda, derivando en procesos deflacionarios y en reducciones de las utilidades de las empresas. La debilidad de la demanda interna y la menor rentabilidad potencial de las empresas desalienta nuevamente la inversión y la contratación de trabajadores. Este círculo vicioso reduce significativamente las posibilidades de crecimiento económico futuro del país e incide negativamente sobre la calidad de vida de la población.

Una pregunta que surge de manera natural en esta parte del análisis es ¿cuáles son los elementos que determinan el crecimiento potencial de las economías y de qué manera se puede garantizar que la expansión de la demanda sea congruente con dicho potencial? La producción potencial está determinada por la dotación de factores que intervienen en el proceso productivo, es decir, por la disponibilidad de mano de obra, capital, tecnología y de recursos naturales. Además, el PIB potencial está en función de la calidad y uso relativo de dichos factores. Por ello, para aumentar de manera permanente la capacidad potencial de la economía se requiere hacer inversiones que, por un lado, aumenten la dotación de factores y, por otro, mejoren su calidad y productividad.

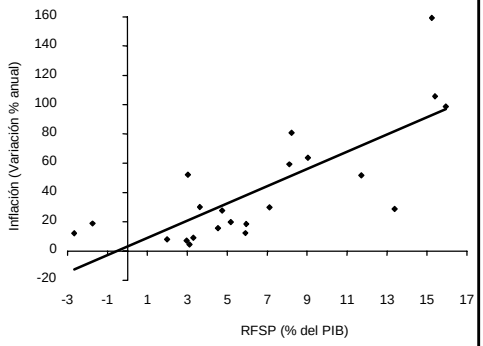
Debido a que la cantidad de mano de obra disponible en la economía está determinada por el crecimiento demográfico observado en el pasado, se asume que la dotación de este factor es exógena en el diseño de la estrategia económica.[10] Se considera que las acciones de política influyen primordialmente sobre el acervo y la productividad del capital, en el grado de incorporación tecnológica, en la acumulación de capital humano y en la intensidad con que se utilicen los recursos naturales. En ese sentido, el diseño de la estrategia económica que se delinea en el capítulo 5 está orientado a favorecer un aumento en el ahorro de la economía que sea suficiente para financiar una mayor acumulación de capital y para mejorar la calidad de todos los factores productivos, lo que redundará en un incremento de la capacidad de producción potencial de la economía.

Para garantizar que la expansión de la demanda agregada sea congruente con el crecimiento potencial de la economía, se requiere en primera instancia que la retribución a cada uno de los factores sea acorde con su productividad, de lo contrario se generan desequilibrios que a la postre debilitan el proceso de desarrollo nacional. Por ejemplo, si los salarios están deprimidos y se encuentran por debajo de la productividad del trabajo se crean dos obstáculos al crecimiento: por una parte se exacerba la polarización del ingreso, es decir, la riqueza generada se distribuye de una manera inequitativa y con ello se reduce el acceso de las familias con menores recursos a la alimentación, salud y educación, lo que disminuye la productividad de los trabajadores y crea un círculo vicioso; por otra, la polarización del ingreso debilita la demanda interna porque la capacidad adquisitiva de un amplio sector de la población se ve mermada, lo que reduce los incentivos para ampliar la escala productiva. Asimismo, cuando los salarios exceden la productividad aumentan las presiones inflacionarias y se alienta el despido de trabajadores, efectos que también obstaculizan el crecimiento.

[10] Se reconoce que el diseño de la política económica puede alterar la disponibilidad del factor trabajo por la incidencia que tiene en las decisiones de migración de las personas. Por ejemplo, una región con un ambiente económico próspero y estable, en la que existan suficientes oportunidades laborales, los incentivos para emigrar de su población serán muy reducidos e, incluso, puede constituir un polo de atracción para personas de otras zonas. De esta manera, la política económica al propiciar un ambiente con estas características favorece la inmigración de personas y, por tanto, aumenta la dotación disponible de trabajadores.

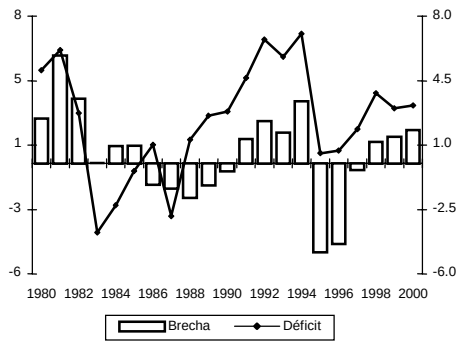
Una segunda condición para evitar expansiones insostenibles de la demanda agregada consiste en conducir la política fiscal de forma responsable para evitar desbordar el gasto público por encima del monto que generan las fuentes permanentes de ingreso del Estado. Ello debido a que el déficit presupuestal contribuye a expandir el gasto agregado en la economía más allá del nivel potencial de producción, generando presiones inflacionarias y elevados déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos que limitan el crecimiento de la economía. La evidencia mexicana es clara, aquellos periodos en los que se han registrado los mayores niveles de inflación coinciden con elevados déficit fiscales. Asimismo, los años en los que hubo un exceso de demanda sobre el producto potencial se amplió el déficit de las cuentas externas.

RFSP*_/ e Inflación, 1980 - 2000



*_/ RFSP = Requerimientos Financieros del Sector Público.
Fuente: SHCP y Banco de México.

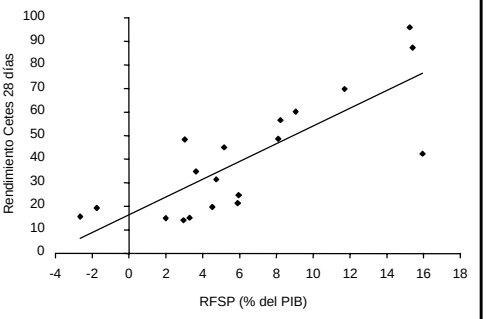
Brecha del Producto y Cuenta Corriente, 1980 - 2000
(Porcentajes del PIB)



Fuente: Banco de México y SHCP.

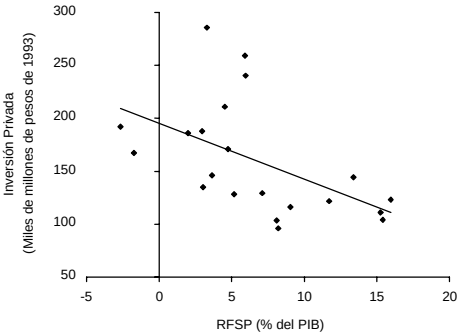
Más aún, el financiamiento del déficit público absorbe recursos del sector privado que de otra forma podrían haber sido canalizados a proyectos de inversión, lo que afecta directamente la capacidad potencial de producción del país en el mediano plazo. Este efecto de desplazamiento de la inversión privada se magnifica porque los elevados requerimientos financieros del sector público (RFSP) presionan al alza a las tasas de interés domésticas y la sobretasa de nuestra deuda en el exterior.[11] Incluso es pertinente mencionar que el desplazamiento de recursos del sector privado ante aumentos de las tasas de interés puede ser tan abrupto, que la fase inicial de expansión siguiendo un incremento en el gasto público ni siquiera se dé. En este sentido, el manejo responsable de las finanzas públicas debe entenderse como aquel que contribuye a garantizar que la expansión de la demanda sea vigorosa y sostenible.

RFSP*_/ y Tasa de Interés, 1982 - 2000



*_/ RFSP = Requerimientos Financieros del Sector Público.
Fuente: SHCP y Banco de México.

RFSP*_/ e Inversión Privada, 1980 - 2000



*_/ RFSP = Requerimientos Financieros del Sector Público.
Fuente: SHCP y Banco de México.

En resumen, es importante reiterar que la ausencia de elementos que amplíen la dotación y la calidad de los determinantes del producto potencial limita, en el largo plazo, la generación de riqueza y condiciona su distribución equitativa. Asimismo, se debe tener presente que la inestabilidad económica afecta el uso, la disponibilidad y las características de los factores productivos. En este sentido, la estabilidad económica emerge como una condición necesaria para mantener e incrementar el ritmo sostenible de crecimiento.

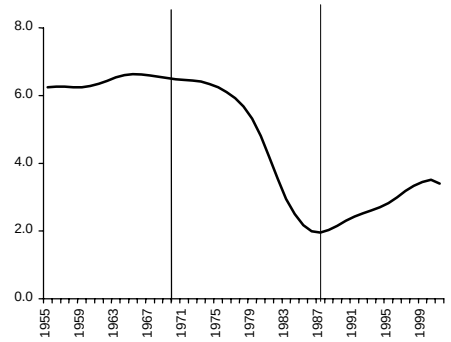
11 La sección 2.4 de este capítulo incluye una amplia descripción del cálculo de los requerimientos financieros del sector público (RFSP).

2.2. El PIB potencial y los ciclos económicos en la historia reciente de México

La historia económica reciente de México puede caracterizarse por el comportamiento del producto potencial y de los ciclos económicos, dando lugar a distintas etapas del desarrollo país. Por ejemplo, en la gráfica inferior se aprecia un periodo con tasas de crecimiento potencial muy elevadas, y prácticamente constantes, que abarca los años comprendidos entre 1954 y principios de los setenta. Durante esta etapa, conocida como la del "desarrollo estabilizador", el PIB potencial creció a un ritmo promedio de 6.2 por ciento anual.

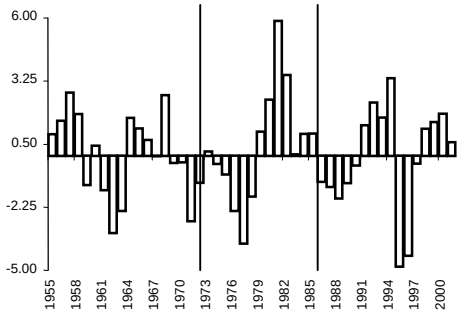
Posteriormente, entre 1973 y 1987 se observa un debilitamiento de la capacidad potencial de crecimiento de la economía y un aumento en la volatilidad de los ciclos. Entre esos años la tendencia decreciente en el ritmo de crecimiento de la producción se profundizó a raíz de la crisis económica de 1982.[12] Finalmente, entre 1988 y 2000 el producto potencial inicia una tendencia positiva; sin embargo, la magnitud de los ciclos no disminuye debido a la crisis de 1995. A lo largo de este último periodo el crecimiento potencial promedio se ubicó en 2.8 por ciento anual.

Tasa de Crecimiento del Producto Potencial en México



Fuente: INEGI y SHCP.

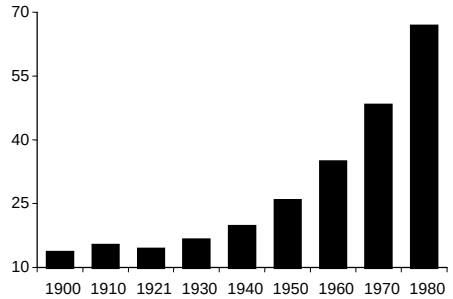
Ciclo Económico de México, 1955 - 2001
(Porcentaje del PIB)



Fuente: INEGI y SHCP.

2.2.1. El desarrollo estabilizador

Población Total en México, 1900-1980
(Millones de personas)



Fuente: INEGI.

La expansión económica que vivió el país durante el desarrollo estabilizador fue consecuencia de una mayor disponibilidad de factores productivos y de mejoras en la calidad y productividad de cada uno de ellos. Por una parte, la explosión demográfica propició que en estos años se incorporara una gran cantidad de personas a los procesos productivos y que se ensanchara el mercado nacional. Entre 1950 y 1970 el número de habitantes pasó de 25.8 a 48.2 millones de personas y ello se reflejó en un aumento importante de la Población Económicamente Activa (PEA). Por otra parte, el acervo de capital se amplió considerablemente como resultado del énfasis sobre el gasto de inversión tanto pública como privada. Entre 1960 y 1970 la inversión total aumentó 3.2 puntos porcentuales del PIB, al pasar de

12 A partir de 1982 el ritmo de expansión económica estuvo por debajo de la tasa de crecimiento de la población. Entre 1982 y 1990 el PIB potencial creció a una tasa promedio de 1.7 por ciento, mientras que la población aumentaba a más de 2.0 por ciento anual. Además, la fuerte contracción en el ingreso per capita, la polarización en la distribución de la riqueza y el deterioro en la calidad de vida de la población como consecuencia de la crisis de 1982 dieron origen a que esos años fueran considerados como la década perdida en cuanto a desarrollo económico se refiere.

16.6 a 19.8 por ciento.

La calidad del factor trabajo mejoró como consecuencia de la expansión de diversos servicios públicos, entre los que destacan los asociados a la educación, a la salud y a la vivienda. La ampliación en la cobertura de la educación, que entre 1960 y 1970 se tradujo en un aumento de la población alfabetizada de 66 a 76 por ciento del total, y el hecho de que se demandara mano de obra con el perfil que el sistema educativo creaba permitieron que este factor fuera de mejor calidad y se complementara adecuadamente con el capital y la tecnología existentes. Además, la demanda de trabajo empezó a concentrarse en las grandes ciudades y ello incentivó una migración sustancial de la población rural hacia los centros urbanos. Asimismo, de manera gradual la participación relativa de los sectores industrial y de servicios en la producción nacional se hizo cada vez más importante.

Paralelamente, la mejoría de otros indicadores del desarrollo fue un elemento adicional para lograr incrementos significativos en la productividad de la población trabajadora. Los avances en materia de salud hicieron que los índices de mortalidad se redujeran drásticamente, mientras la esperanza de vida se incrementaba a 62.7 años en 1970. Asimismo, mejoraron las condiciones de la vivienda y la provisión de servicios públicos en diversas zonas del país. Por ejemplo, se estima que entre 1960 y 1970 el porcentaje de las viviendas que disponían de agua aumentó de 32 a 55 por ciento.

Por otra parte, durante esos años se observó un fuerte impulso a la expansión del acervo de capital, principalmente mediante la creación de infraestructura. De hecho, en la década de los sesenta más del 50 por ciento de la inversión pública se destinó a obras de infraestructura. La red carretera se amplió en forma considerable y las inversiones en la generación de electricidad permitieron que entre 1960 y 1971 la capacidad instalada creciera de 2,208 a 7,874 MW, lo cual se tradujo en más zonas del país electrificadas. Además, se mejoraron las condiciones del sistema ferroviario y de los puertos marítimos para reducir los costos y tiempo de transporte de mercancías y pasajeros.

Aunado a lo anterior, la incorporación de nuevas tecnologías como el uso de satélites, telex y microondas en las telecomunicaciones complementó la mayor dotación y calidad de los factores, ampliando con ello la capacidad potencial de crecimiento de la economía.

La expansión económica del país que propiciaron estos factores estuvo acompañada de estabilidad macroeconómica, ubicándose la inflación promedio en 2.54 por ciento entre 1954 y 1970.[13] Esto fue resultado, por una parte, de la congruencia que prevaleció en la instrumentación de políticas fiscales y monetarias, las cuales eran idóneas para el régimen cambiario que operó en esos años. El esquema de tipo de cambio fijo (en 12.5 pesos por dólar) y la disciplina fiscal que caracterizó a la etapa del desarrollo estabilizador fueron elementos que coadyuvaron a mantener las presiones inflacionarias en niveles moderados. Además, hasta 1965 los montos de ahorro público eran más que suficientes para financiar los proyectos de inversión que impulsaba el gobierno y los niveles de gasto corriente eran moderados. De hecho, el balance económico se logró mantener durante el periodo en un déficit promedio equivalente al 0.9 por ciento del PIB.

Cuadro 2.1

	Inflación anual	Ahorro interno (% PIB)			Déficit en cuenta corriente (% PIB)
		Total	Público	Privado	
	5.5	15.1	4.3	10.8	2.8
	0.0	15.1	3.9	11.2	2.2
	1.3	15.2	3.9	11.3	1.5
	2.2	16.3	4.3	12.0	1.2
	5.0	17.2	5.2	12.0	2.0
	0.8	16.8	3.4	13.4	1.8
	2.0	17.3	3.8	13.5	1.8
	0.8	17.8	3.8	13.9	2.1
	1.9	17.7	4.2	13.6	2.4
	5.0	18.2	4.4	13.7	2.0
	4.7	17.3	3.2	14.1	3.0

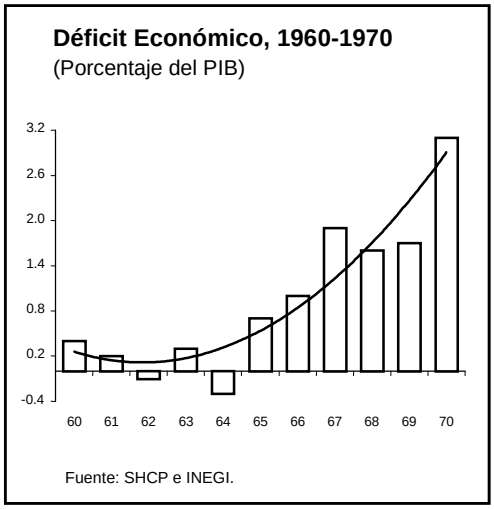
13 El Índice Nacional de Precios al Consumidor como se conoce actualmente empezó a elaborarse en 1968, por ello la inflación de los años anteriores es calculada mediante las variaciones observadas en el índice de precios al mayoreo de la Ciudad de México.

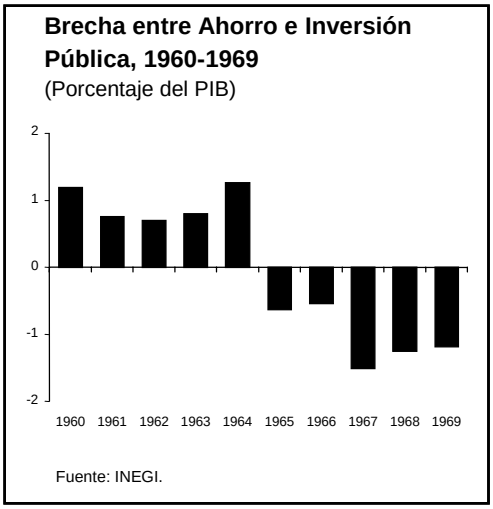
Fuente: INEGI y SHCP.

Sin embargo, el favorable desempeño de la economía mexicana durante esta etapa no estuvo exento de problemas y acumulación de desequilibrios. Cabe recordar que durante esos años la orientación de la política de industrialización del país estuvo basada en un esquema de protección a las industrias nacientes de la competencia internacional mediante la prohibición de importaciones o con elevados aranceles.[14] El hecho de que la economía estuviese prácticamente cerrada al intercambio comercial distorsionó el desempeño del aparato productivo nacional e impuso serios límites a nuestra capacidad de desarrollo futuro.

A la falta de competitividad y eficiencia de nuestra planta productiva que ocasionó el modelo de desarrollo adoptado durante esa etapa se sumó un problema adicional: a finales de los sesenta la trayectoria del déficit público empezó a cambiar de dirección hacia niveles cada vez mayores. Implícitamente la tendencia del déficit reflejaba un cambio en la conducta y en el papel que asumiría más tarde el Estado dentro de la economía. Para 1970 el déficit público ya se ubicaba alrededor de 3.0 por ciento del PIB, magnitud que hasta entonces no tenía precedente, al tiempo que el Estado no lograba financiar con ahorro público su gasto de inversión.

La puesta en marcha de políticas económicas incorrectas durante la década de los setenta condujo a fuertes desequilibrios fiscales y a distorsiones macroeconómicas que desencadenaron episodios de crisis. Esta experiencia enseñó una importante lección: un Estado propietario, concentrador de decisiones e iniciativas no es necesariamente promotor de la justicia social.





2.2.2. Acumulación de desequilibrios, 1970-1981

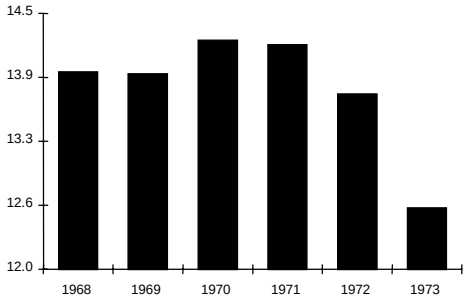
A principios de los setenta la inversión privada moderó significativamente su ritmo de expansión. Así, después de representar más de 14.0 por ciento del PIB en 1970, el gasto en inversión de los particulares se redujo en 1973 a 12.6 por ciento del tamaño de la economía. Este fenómeno se atribuye, entre otros, a dos factores: por un lado, a la expansión del aparato estatal que absorbió recursos que antes eran dirigidos a financiar el gasto en inversión de los particulares; en segunda instancia, al hecho de que algunas de las empresas protegidas de la competencia internacional habían alcanzado un grado de participación de mercado tan elevado que tendían a asumir comportamiento de monopolio y tenían menos incentivos a continuar invirtiendo.

Dicho de otra forma, el proteccionismo implícito en la estrategia seguida durante el desarrollo estabilizador propició esquemas de mercado en los que la ausencia de competencia generaba vicios

14 La política de fomento industrial otorgaba un tratamiento fiscal preferencial a aquellas empresas que se consideraran "nuevas y necesarias", permitiendo la exención de impuestos y la depreciación acelerada del capital a aquellas que produjeran bienes que el país importaba. En muchos casos estas industrias también se beneficiaron de importantes subsidios a los precios de electricidad. Estos derechos estaban enmarcados jurídicamente en la Ley de Industrias Nuevas y Necesarias, promulgada en 1955 y vigente hasta 1975.

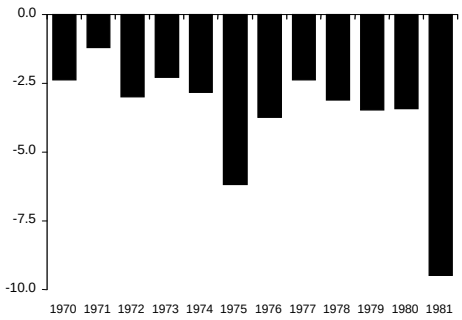
e ineficiencias en los procesos productivos y abusos sobre el consumidor cautivo. En esos años el modelo de desarrollo mostraba claros signos de agotamiento y la reducción en la inversión privada advertía una menor capacidad de producción potencial en el futuro.

Inversión Privada, 1968-1973
(Porcentaje del PIB)



Fuente: INEGI.

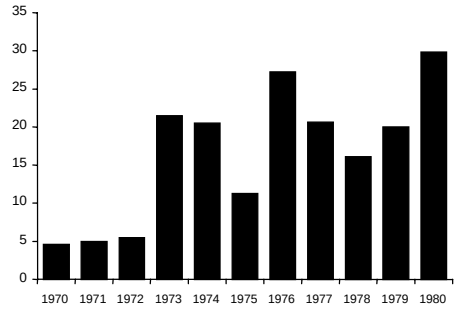
Brecha entre Ahorro e Inversión Pública, 1970-1981
(Porcentaje del PIB)



Fuente: INEGI.

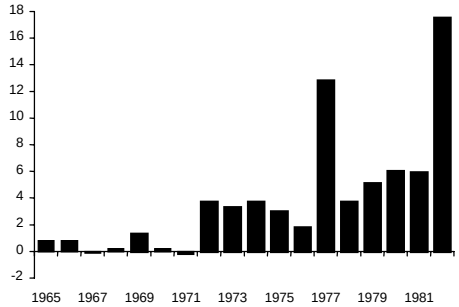
Por otro lado, en los primeros años de la década de los setenta la conducción de las políticas fiscal y monetaria dejó de ser congruente con la generación de un entorno de estabilidad y certidumbre. La disciplina fiscal se abandonó de forma acelerada duplicando el déficit público como proporción del PIB de 3.4 a 6.3 por ciento entre 1970 y 1973, incremento que además se financió con crédito otorgado por el banco central. De esta forma, la expansión del gasto público generó fuertes presiones inflacionarias y la tasa de crecimiento de los precios superó los dos dígitos por primera vez en dieciocho años. Debido a que la paridad del peso frente al dólar se mantenía fija en términos nominales, el incremento de la inflación provocó una fuerte apreciación real de nuestra moneda. A pesar de ello, los responsables de la conducción de la política económica no advirtieron la magnitud de los desequilibrios que estaba causando la ampliación del déficit y continuaron adoptando una estrategia expansionista.

Inflación, 1970-1980
(Variación porcentual anual dic-dic)



Fuente: Banco de México.

Crédito Neto del Banco de México al Gobierno, 1965-1982
(Porcentaje del PIB)



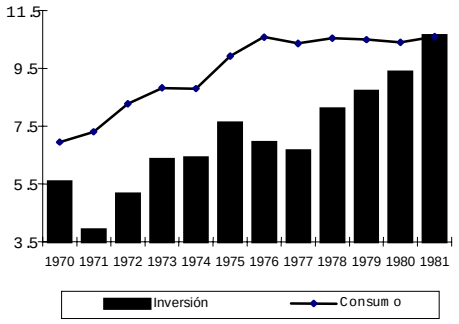
Fuente: Banco de México.

A partir de la segunda mitad de los setenta las perturbaciones que afectaron a la estructura productiva nacional adquirieron características claramente distintas. Para 1975 el déficit público representó 9.3 por ciento del PIB y un año más tarde el país enfrentó una grave crisis económica que redundó en la primera

devaluación de la moneda en 21 años. Como consecuencia de la devaluación del peso, la inflación en 1976 repuntó a 27.2 por ciento.[15]

No obstante lo anterior, la expansión del gasto público no se moderó, situación que permitió por un tiempo mantener tasas de crecimiento anual de la economía en niveles artificialmente elevados.[16] De hecho, entre 1978 y 1981 el PIB real creció en promedio a una tasa anual de 8.4 por ciento, situación que a primera vista parecía indicar que la evolución económica transcurría por el camino correcto. Sin embargo, este ritmo de crecimiento se encontraba claramente por encima de la capacidad de producción potencial y ocultaba una realidad perniciosa que agudizaría aún más los desequilibrios macroeconómicos que continuaban acumulándose.

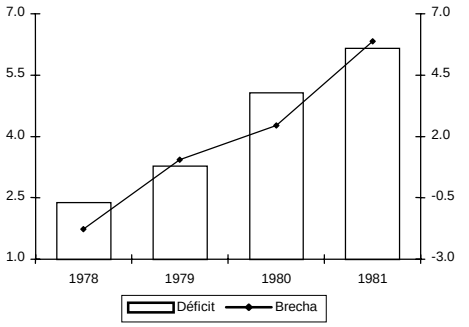
Consumo e Inversión Públicos, 1970-1981
(Porcentajes del PIB)



Fuente: INEGI.

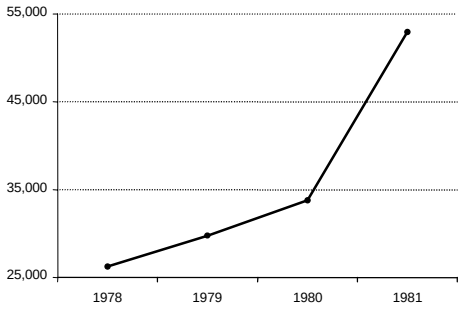
Debido a que la expansión de la demanda de esos años fue muy superior al crecimiento del producto potencial, fue más necesario sustentar los gastos incurriendo cada vez más en financiamiento externo. Entre 1978 y 1981 el déficit en la cuenta corriente se amplió de 2.4 a 6.1 por ciento del PIB. Como consecuencia directa de lo anterior, el saldo en dólares de la deuda pública externa bruta se duplicó en ese mismo periodo. Estos desequilibrios, aunados a un déficit público de 13.3 por ciento del PIB en 1981, colocaron al país en una posición de extrema vulnerabilidad ante cambios del entorno internacional, comprometiendo seriamente el desarrollo de la Nación.

Déficit de la Cuenta Corriente y Exceso de Demanda
(Porcentajes del PIB)



Fuente: INEGI y SHCP.

Deuda Pública Externa, 1978-1981
(Millones de dólares de EE.UU.)



Fuente: SHCP.

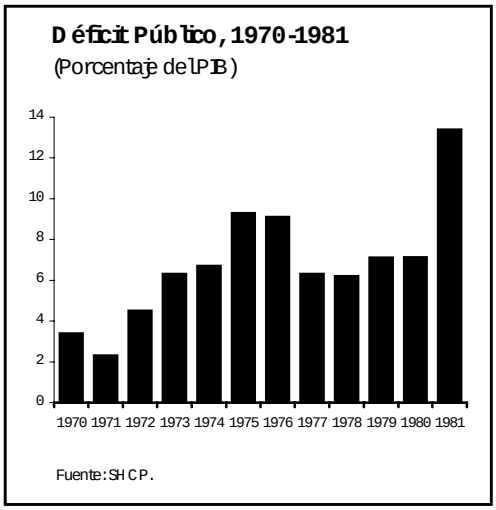
El crecimiento acelerado de la economía de estos años no logró sostenerse por más tiempo. El gobierno incrementó excesivamente tanto su tamaño como sus funciones pretendiendo ser el único motor del

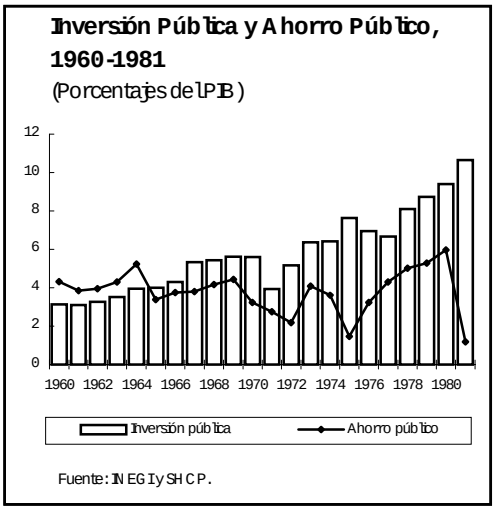
15 Durante toda la década de los setenta la tasa de crecimiento anual de los precios promedió 15.7 por ciento.

16 El descubrimiento de yacimientos importantes de petróleo en México y el elevado precio del energético que prevalecía en los mercados internacionales propició un gasto público excesivo e ineficiente. Los responsables de la política económica percibieron de forma ilusoria que los nuevos recursos que generaba la venta del "oro negro" eran ilimitados y que serían suficientes para financiar cualquier nivel de déficit público.

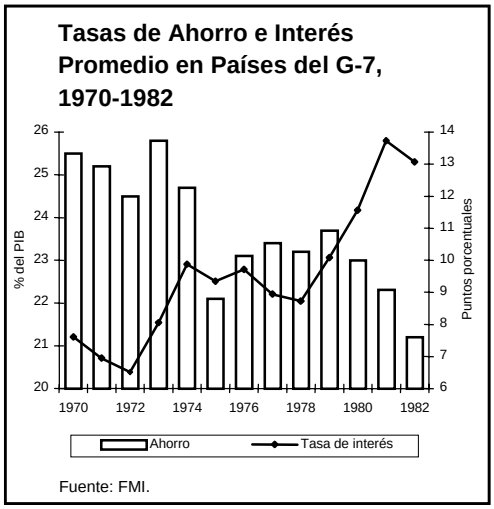
crecimiento. Esta situación acentuó la falta de competencia en muchos sectores de la economía y generó distorsiones en los precios relativos, lo que a su vez derivó en una asignación ineficiente de recursos y mermó la capacidad de producción potencial del país.

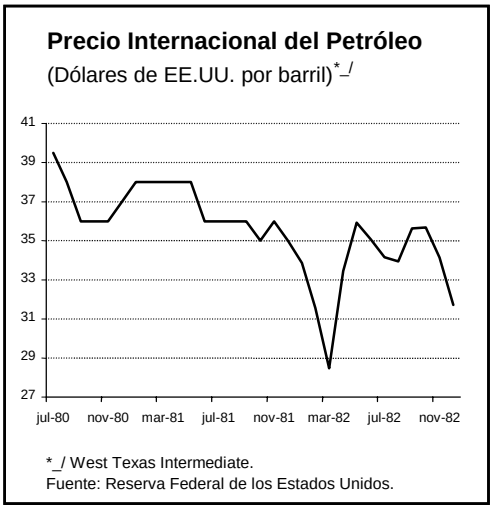
A principios de los años ochenta la acumulación de desequilibrios y la fragilidad de las finanzas públicas se conjugaron con un ambiente económico externo desfavorable, limitando la capacidad de ajuste de la economía y profundizando los rezagos sociales existentes. Por una parte, en las economías industrializadas cayeron los niveles de ahorro, lo que provocó un fuerte incremento en las tasas de interés y por ende en el servicio de la deuda externa contratada en años anteriores, agudizando la debilidad financiera del gobierno mexicano.





Por otro lado, la caída en los precios internacionales del petróleo redujo el flujo de recursos que se allegaba el gobierno, mermando su capacidad para cumplir cabalmente con sus obligaciones. El deterioro del déficit público alcanzó límites sin precedentes y condujo al país a una crisis que tuvo consecuencias muy negativas sobre la actividad económica y el nivel de vida de la población. La crisis puso en evidencia los errores de las políticas implementadas en años anteriores y la necesidad de emprender reformas estructurales para lograr una recuperación económica duradera.





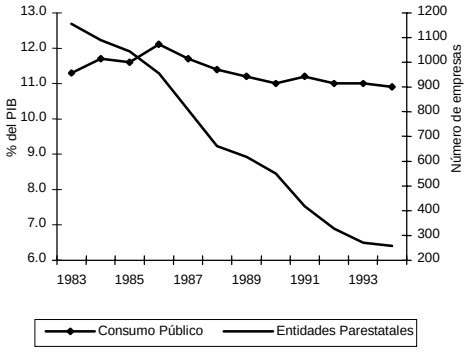
2.2.3. Ajuste macroeconómico y cambio estructural, 1982-1994

El agotamiento del modelo industrial proteccionista adoptado durante el desarrollo estabilizador y el fracaso de la estrategia de crecimiento instrumentada durante los setenta y principios de los ochenta, sustentada en un Estado intervencionista y que redundó en la crisis de la deuda externa de 1982, reclamó medidas urgentes de política económica que estabilizaran la economía y que, al mismo tiempo, permitieran corregir los desequilibrios estructurales que se habían generado.

Como parte del ajuste macroeconómico de corto plazo fue inevitable alinear la paridad del peso frente al dólar, reducir los niveles de gasto público para aminorar las presiones inflacionarias y empezar a resolver el problema de sobreendeudamiento que el país enfrentaba. Asimismo, la reforma estructural de mediano plazo empezó a encaminarse hacia la reducción del tamaño del Estado dentro de la economía y la adopción de un modelo de desarrollo basado en la apertura comercial, ambos elementos concebidos como indispensables para promover la competencia y eficiencia del aparato productivo nacional.

La necesidad de reducir la participación del Estado dentro de la economía y disminuir la carga de su deuda fue enfrentada mediante contracciones sustanciales en los recursos que se destinaban a la inversión pública, lo que implícitamente dañó aún más la capacidad de crecimiento potencial. Si bien el número de empresas estatales se redujo sustancialmente entre 1982 y 1994, el esfuerzo no se acompañó de una disminución en el gasto público corriente.[17] Esta estrategia agudizó el deterioro de la infraestructura nacional y mermó la calidad de los servicios públicos, lo que en conjunto afectó la capacidad de recuperación de la economía y de crecimiento de mediano plazo.

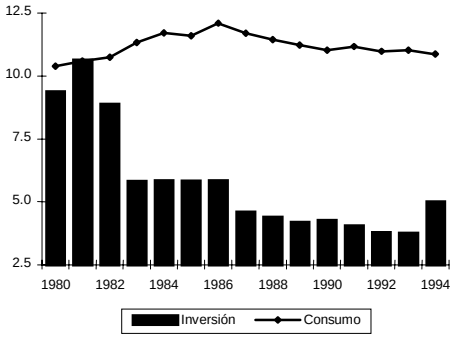
Consumo Público y Empresas Paraestatales, 1983 - 1994



Fuente: INEGI y SHCP.

Consumo e Inversión Públicos, 1980-1994

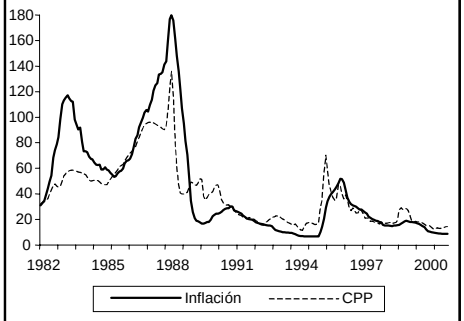
(Porcentajes del PIB)



Fuente: INEGI.

17 En los primeros años de la década de los ochenta el número de entidades paraestatales ascendía a 1115 empresas. En el año 1994 este número se redujo a 258.

Tasas de Inflación e Interés, 1982 - 2000
(Variación porcentual anual)



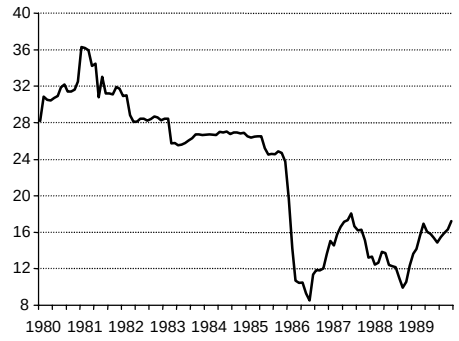
Fuente: Banco de México.

Asimismo, a partir de 1986 con el ingreso al Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), hoy denominado Organización Mundial de Comercio (OMC), México inició un proceso de apertura comercial orientado a lograr la integración de nuestro país al nuevo orden mundial. La apertura comercial se percibió también como un instrumento que coadyuvaría a la convergencia inflacionaria con estándares internacionales.

A pesar de estos esfuerzos, la magnitud de la serie de devaluaciones que sufrió la moneda provocó nuevamente presiones inflacionarias y aumentos importantes en las tasas de interés, lo que contravenía la lucha por estabilizar los precios.[18] Además, se generó una espiral inflacionaria cuya inercia se retroalimentaba con expectativas de mayores incrementos en los precios. La poca efectividad de la estrategia de corto plazo para reducir la inestabilidad desincentivó la inversión privada tanto en capital como en tecnología, pues existía mucha incertidumbre acerca del futuro económico y las altas tasas de inflación e interés hacían que pocos proyectos resultaran rentables. Esta situación redundó en un menor crecimiento potencial de la economía.

Por su parte, el compromiso del gobierno por sanear sus finanzas se enfrentaba continuamente a fuertes obstáculos. A pesar del empeño de las autoridades por reducir el gasto público primario, el continuo deterioro del precio internacional del petróleo, el terremoto de 1985, los limitados ingresos permanentes, el creciente servicio de la deuda pública y la crisis financiera internacional de 1987 evitaron la consolidación del nivel de ahorro necesario para financiar sanamente las obligaciones que enfrentaba el Estado. Esta incapacidad demoraba la recuperación económica y seguía afectando la expansión potencial de la producción.

Precio del Petróleo de Exportación
(Dólares de EE.UU. por barril)



Fuente: INEGI.

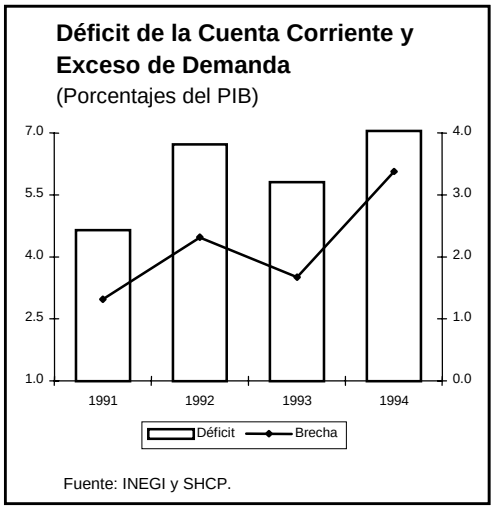
Con el propósito de romper con la inercia inflacionaria y fortalecer la postura fiscal, a finales de 1987 se estableció un pacto institucional entre todos los sectores productivos del país. Además, se concretaron importantes acuerdos de reestructuración de la deuda externa del sector público, logrando con ello mejorar la estructura de vencimientos y reducir la carga por pagos de intereses y amortizaciones.

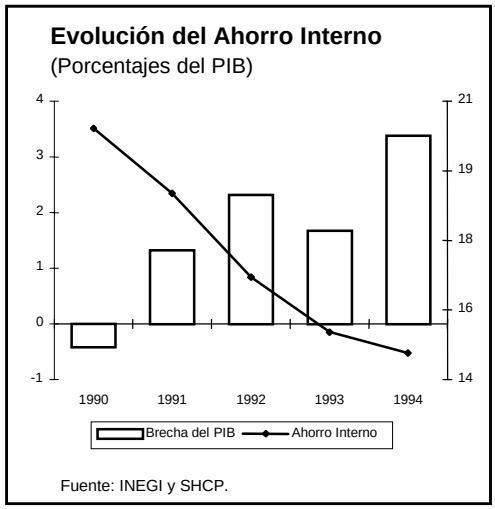
De esta forma, entre finales de los ochenta y principios de los noventa el plan de ajuste comenzó a dar resultados: la utilización del tipo de cambio como ancla nominal y el control sobre el gasto presupuestal permitieron que la inflación, el déficit público presupuestal y la deuda total del sector público se redujeran rápidamente. Asimismo, la instrumentación de numerosas reformas dirigidas a hacer más eficiente el proceso de intermediación del sistema financiero y la liberación de la cuenta de capital de la balanza de pagos, se reflejaron en un aumento significativo de la liquidez de la economía. No obstante, la presencia de distorsiones en precios relativos asociadas a la apreciación del tipo de cambio real y la existencia de esquemas contables y de supervisión que fomentaban una excesiva toma de riesgos por parte de los intermediaros financieros, propiciaron una asignación de recursos que impulsó de forma desmedida el crecimiento del consumo privado y que deterioró significativamente la solvencia financiera del sistema bancario.[19]

---

18 Dichas devaluaciones fueron causadas en buena medida por un entorno externo muy desfavorable, principalmente en respuesta a una caída abrupta en el precio internacional del petróleo.

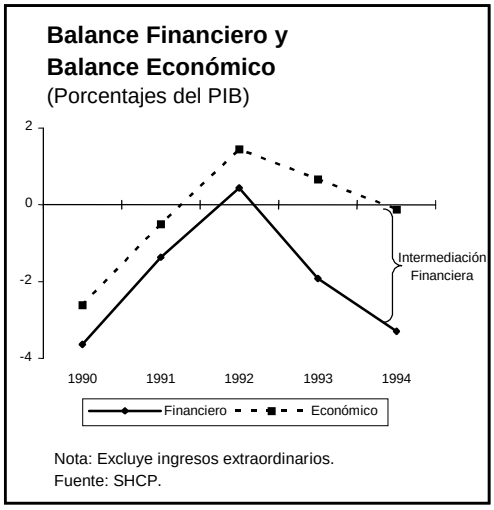
19 Un diagnóstico minucioso del sistema financiero se presenta en el capítulo 3 de este programa.

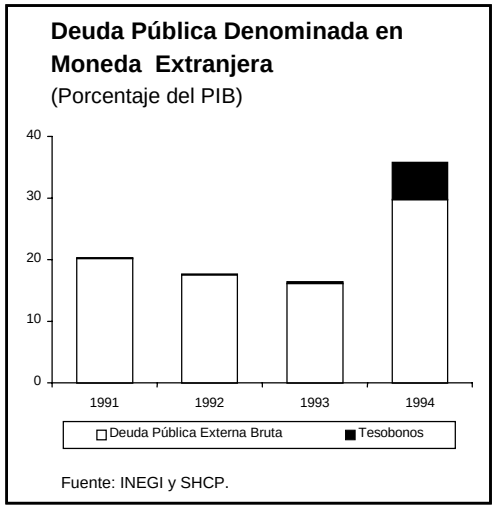




Así, a pesar de que el país recuperó una senda de crecimiento moderado, la disponibilidad de flujos crecientes de ahorro externo, junto con la inadecuada intermediación del sistema financiero, se reflejaron en una expansión de la demanda persistentemente superior a la capacidad de producción potencial de la economía. Durante esos años el saldo en la cuenta corriente se deterioró de manera consistente, alcanzando un déficit equivalente a 7.0 por ciento del PIB en 1994. El aumento en el consumo trajo consigo una disminución del ahorro interno y de los recursos destinados a la formación bruta de capital, reduciendo la capacidad de crecimiento de mediano plazo de la economía.

Por su parte, en los primeros años de los noventa el ahorro público alcanzó niveles más elevados gracias a una mayor disciplina de las finanzas públicas, al esfuerzo por incrementar la recaudación tributaria y al uso de los recursos provenientes de privatizaciones para amortizar deuda pública. Sin embargo, a partir de 1993 el ahorro público comenzó a deteriorarse como resultado de los menores ingresos por privatizaciones, la disminución de tasas impositivas y el otorgamiento de subsidios fiscales, así como por el creciente uso de recursos para financiar al sector privado y social a través de la banca de desarrollo. La brecha se cubrió, en parte, con recursos provenientes del exterior que tenían cada vez menores plazos de vencimiento.





La reducción en el ahorro interno y el deterioro del sistema financiero colocaron nuevamente al país en una posición vulnerable. Aunado a lo anterior, a lo largo de 1994 se presentaron graves perturbaciones de índole política y un aumento de las tasas de interés en los mercados financieros internacionales. Cuando se percibió que el gobierno enfrentaría problemas para cumplir los compromisos adquiridos con el exterior, la disponibilidad de recursos disminuyó de forma abrupta.

La rigidez del esquema cambiario vigente en ese momento impedía que el ajuste al nuevo entorno fuera absorbido por la paridad e imponía todo el peso sobre las reservas internacionales y las tasas de interés

internas. La situación fue a la postre insostenible: nuestra moneda se devaluó abruptamente una vez más, las tasas de interés se dispararon para colocar al sistema financiero al borde de un colapso generalizado que hubiera resultado en pérdidas significativas del patrimonio de los ahorradores, obligando a las autoridades a impulsar la viabilidad del sistema a través de diversos esquemas de apoyo. La economía mexicana atravesaba por la peor crisis financiera y de confianza en su historia reciente.

Aunado a lo anterior, la crisis agudizó el rezago social y con ello aceleró el deterioro de la capacidad de producción potencial del país. El repunte inflacionario y el aumento del desempleo redujeron de forma dramática el ingreso disponible de las familias, lo que obstaculizó aún más el acceso de muchas de ellas a los satisfactores básicos. La pauperización de un amplio sector de la población se tradujo en una menor calidad y productividad de la mano de obra, lo que a su vez generó un proceso de desplazamiento de trabajadores hacia el sector informal de la economía y amplificó la polarización del ingreso.[20] Esta situación creó un círculo vicioso en el que todavía muchas familias continúan atrapadas.

Entre las lecciones más importantes que dejó la crisis de 1994-1995 destacan las siguientes: a) las políticas cambiarias inflexibles exacerban los desequilibrios macroeconómicos e inciden en una asignación ineficiente de recursos entre los distintos sectores de la economía; b) la disciplina fiscal debe entenderse en un sentido amplio que incluya todas las obligaciones públicas, tanto presupuestales como extrapresupuestales; c) la falta de transparencia en la conducción de la política económica redunda en crisis de confianza e impide la ejecución de proyectos de inversión rentables y productivos; d) la política de deuda pública debe procurar evitar la concentración de amortizaciones, aumentar el vencimiento promedio de las obligaciones y reducir la sensibilidad del costo de la deuda a cambios drásticos en las tasas de interés tanto internas como externas, y e) la importancia de contar con sistemas de supervisión y de regulación bancaria modernos y eficientes.

2.2.4. Reactivación de la actividad productiva y desarrollo económico basado en el sector externo, 1995-2000

La crisis de 1994-1995 obligó a las autoridades a instrumentar una política económica orientada a alcanzar los siguientes objetivos: a) corregir los desequilibrios macroeconómicos asociados con el elevado déficit de la cuenta corriente de la balanza de pagos; b) moderar las presiones inflacionarias resultantes de la devaluación de la moneda; c) resolver el problema de vencimientos de la deuda pública de corto plazo, particularmente de los Tesobonos; d) enfrentar el problema de sobreendeudamiento del sector privado y evitar el colapso generalizado del sistema de pagos; e) limitar el deterioro fiscal originado por las obligaciones extrapresupuestales y la abrupta caída de la actividad económica, y f) mejorar la estructura de vencimientos y el costo de la deuda pública.

Ante este nuevo entorno, se llevó a cabo un ajuste de las finanzas públicas a través del fortalecimiento de los ingresos por impuestos indirectos y se siguieron lineamientos estrictos para la conducción de las políticas fiscal y monetaria. Para evitar la acumulación de nuevos desequilibrios y con el propósito de permitir que las condiciones de oferta y demanda por divisas determinara el nivel de la paridad cambiaria, se estableció un régimen cambiario de libre flotación. Asimismo, con el objeto de disminuir la volatilidad de los mercados financieros, se autorizó la operación de un mercado de futuros y opciones del peso en México y se permitió la negociación de contratos a futuros de la moneda nacional en el mercado de Chicago.

De esta forma, la política económica en 1995 y 1996 se enfocó a superar los factores coyunturales y estructurales derivados de la crisis financiera y a establecer las bases que permitieran reanudar el crecimiento económico. Posteriormente, como parte de los Criterios Generales de Política Económica para 1997, se planteó como objetivo fundamental la consolidación de la recuperación de la actividad productiva y el empleo por medio de un crecimiento económico sustentado en la dinámica del sector exportador, en el impulso a la inversión y en una recuperación gradual del consumo.

Paralelamente, se avanzó en la generación de condiciones necesarias para el desarrollo de una economía más eficiente y competitiva a través del cambio estructural. En particular, se instrumentaron

---

20 Se estima que el impacto de la crisis de 1995 sobre la pobreza extrema implicó que aproximadamente un millón de familias más cayera bajo esta definición. De acuerdo con la acepción de pobreza extrema basada en la Canasta Normativa Alimentaria, entre 1994 y 1996 el índice de pobreza extrema pasó de 32.9 a 38.4 por ciento de la población total.

diversas medidas de desregulación y se ampliaron los espacios de participación de los particulares en la actividad productiva nacional e internacional. Así, en 1997 se reformó la Ley del Seguro Social, la cual fortaleció al sistema de seguridad social y robusteció las fuentes de financiamiento interno de largo plazo y la capacidad de crecimiento de la economía. Sin embargo, con la excepción de las negociaciones orientadas a ampliar las relaciones comerciales de México con otros países, los avances en materia de cambio estructural fueron muy limitados en el periodo 1998-2000.

En lo que se refiere al sistema de pagos de la economía, las autoridades orientaron su política a recuperar la viabilidad del sistema financiero mediante la aplicación de un amplio paquete de medidas de apoyo a deudores y de programas diseñados para fortalecer la posición financiera de las distintas instituciones que conforman al sector. Asimismo, se reforzaron las actividades sustantivas de inspección, vigilancia y supervisión de las instituciones financieras. No obstante estos esfuerzos, la penetración del sistema financiero en la economía se mantuvo prácticamente constante desde 1996 ante la falta de un entorno legal que promoviera la sana recuperación del sector.[21]

De acuerdo con lo planteado en la estrategia económica, el sector exportador se consolidó como la principal fuente de crecimiento económico en el periodo 1996-2000. Durante esos años, México duplicó sus exportaciones, las cuales registraron una tasa media de crecimiento anual superior a 16 por ciento. El dinamismo del comercio exterior y la integración de México a los mercados internacionales de capital permitieron que la economía nacional presentara un desempeño favorable en ese periodo. El recuadro 2.2 presenta un breve recuento del proceso de integración de México a la economía mundial.

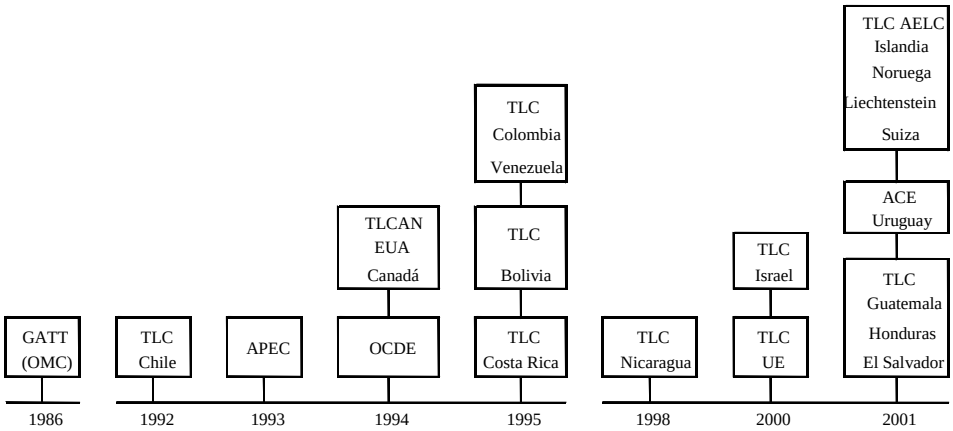
RECUADRO 2.2. INTEGRACION DE MEXICO A LA ECONOMIA MUNDIAL 1985-2001

Hasta mediados de la década de los ochenta la estrategia de desarrollo económico de nuestro país se basó en el impulso de la demanda interna a través de la sustitución de importaciones y de la protección comercial. Como se mencionó previamente en este capítulo, dicha estrategia redundó en una serie de distorsiones microeconómicas, entre las que destaca la existencia de monopolios y de cotos de poder dedicados a la búsqueda de rentas, que limitaban el crecimiento de largo plazo de la economía.

Sin embargo, a partir de 1986, con el ingreso al Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), hoy denominado Organización Mundial de Comercio (OMC), México inició un proceso de apertura comercial orientado a lograr la integración de nuestro país en el nuevo orden mundial. Desde entonces, se han suscrito diversos tratados de libre comercio y de promoción de inversiones, incluyendo los tratados de libre comercio con América del Norte (TLCAN) y con la Unión Europea (TLCUE), los cuales han incrementado las oportunidades para desarrollar actividades productivas en nuestro país.

21 La evolución del sistema financiero se aborda con mayor detalle en el capítulo 3.

INTEGRACION DE MEXICO A LA ECONOMIA MUNDIAL



Fuente: Secretaría de Economía.

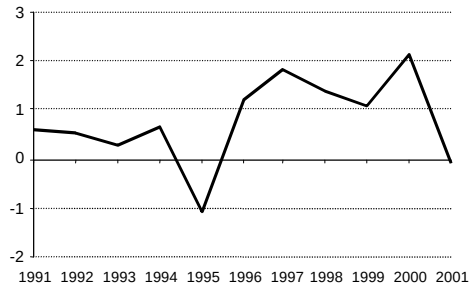
La inserción de México en la economía global ha permitido que nuestro país se convierta en una potencia comercial y en una de las economías más abiertas del mundo.

En el año 2000, México ocupó el treceavo lugar en exportaciones a nivel mundial y el primero dentro de América Latina, con una participación del 47 por ciento en las exportaciones totales de la región y del 49 por ciento del total de las importaciones.[22]

Durante el periodo 1990-2000, México cuadruplicó sus exportaciones, registrando una tasa media de crecimiento anual del orden del 15.4 por ciento. De esta forma, el sector exportador se ha convertido en el sector más dinámico de la economía nacional y en un importante generador de empleos.

Contribución de las Exportaciones a la Expansión de la Demanda Agregada

(Puntos porcentuales)



Fuente: INEGI.

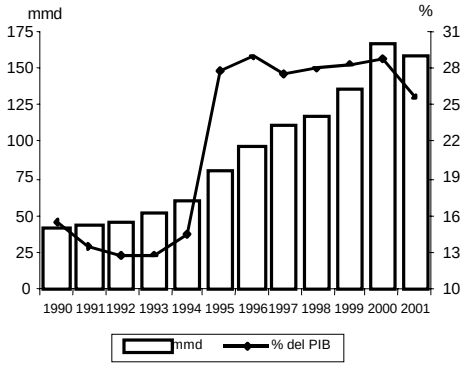
[22] Organización Mundial de Comercio (OMC), "Internacional Trade Statistics", 2001. Es pertinente mencionar que al excluir el comercio intrarregional de la Zona Euro, México ocupa el octavo lugar mundial en materia de exportaciones.

El crecimiento del sector exportador ha contribuido también al desarrollo regional. Más de la mitad de las empresas maquiladoras que se establecieron en México en el periodo 1994-2000 lo hicieron fuera de la franja fronteriza. Asimismo, el dinamismo de este sector ha permitido diversificar las exportaciones del país. Así, mientras que en 1982 los hidrocarburos representaban más del 68 por ciento de las ventas al exterior, en 2001 una proporción superior al 89 por ciento de éstas fueron manufactureras.

Además, la fuerte actividad del sector exportador ha fomentado la creación de numerosas empresas pequeñas y medianas. En la actualidad, más de 30,000 empresas participan realizando exportaciones directas e indirectas.

Exportación de Mercancías

(Miles de millones de dólares de EE.UU. y porcentaje del PIB)

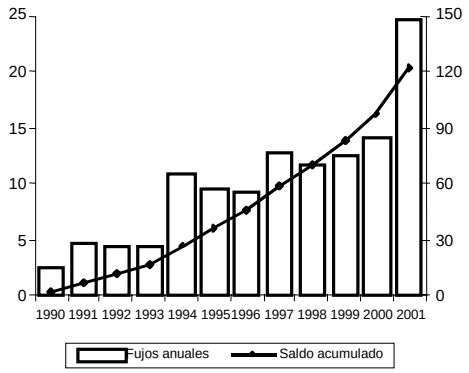


Fuente: Banco de México e INEGI.

México también se ha integrado de manera notable a los mercados internacionales de capital. Desde finales de los ochenta, con la reforma a la Ley de Inversión Extranjera, nuestro país se ha consolidado como uno de los más importantes receptores de inversión extranjera directa (IED) del mundo. En el periodo 1990-2001, la economía mexicana recibió más de 121 mil millones de dólares en forma de IED, los cuales coadyuvaron a impulsar de manera importante el crecimiento económico y el empleo.

Inversión Extranjera Directa

(Miles de millones de dólares de EE.UU.)



Fuente: Banco de México.

En la actualidad, las empresas con alguna forma de participación extranjera emplean a cerca del 20 por ciento de los trabajadores del sector formal de la economía y han creado uno de cada cuatro empleos generados en México durante los últimos seis años.

La integración comercial y financiera de México con el exterior hace que el entorno internacional adquiera una relevancia particular sobre el desempeño de la economía mexicana. La desaceleración de la economía global en 2001, por ejemplo, propició una contracción en las exportaciones de 4.8 por ciento con respecto al año previo, contribuyendo a la contracción de la actividad productiva nacional.

A pesar de los logros alcanzados en la integración de México con el mercado mundial, la estrategia económica se concentró fundamentalmente en el apoyo al sector exportador y descuidó el fortalecimiento del mercado interno. La ausencia de una política industrial que elevara la productividad de la economía se reflejó, incluso, en la disminución del valor agregado nacional dentro de la producción destinada a la exportación. En otras palabras, el creciente componente importado de las exportaciones evidenció la falta de fomento a los encadenamientos productivos entre el sector exportador y el resto de los sectores económicos.

Asimismo, si bien la integración económica de México con el exterior conllevó mayores tasas de crecimiento de la producción y el empleo, esto no necesariamente se tradujo en una distribución más equitativa del ingreso y, por tanto, el poder adquisitivo de un amplio segmento de la población no mejoró. Además, la ausencia de una estrategia integral del desarrollo ocasionó que las disparidades económicas entre las regiones del país se ampliaran.

En este sentido la falta de una estrategia orientada al fortalecimiento de la oferta y la demanda internas, que complementara el dinamismo del sector exportador, significó la pérdida de una oportunidad para que los beneficios de la globalización se radiaran a más sectores productivos y a un segmento más amplio de la población.

El desempeño de la economía en el periodo 1995-2000 arroja varias lecciones, entre las que destacan: a) la trascendencia de mantener la disciplina en las políticas fiscal y monetaria para promover un entorno económico de estabilidad; b) los límites de una estrategia de desarrollo económico basada exclusivamente en el sector externo; c) la necesidad de instrumentar de manera completa y continua las reformas estructurales; d) la efectividad del régimen cambiario de libre flotación para absorber de forma ordenada perturbaciones económicas del exterior y disminuir la atracción de flujos de capital de carácter especulativo, y e) la importancia de contar no sólo con un sistema financiero adecuadamente capitalizado, sino también con un entorno legal que promueva el desempeño apropiado de las instituciones que lo conforman.

En resumen se puede afirmar que las crisis económicas de los últimos veinte años disminuyeron drásticamente la capacidad de crecimiento de la economía, ya que deterioraron tanto la dotación de factores productivos como su calidad. En otras palabras, la inestabilidad macroeconómica y la debilidad estructural de las finanzas públicas mermaron el acervo de capital, la infraestructura nacional, los servicios públicos y la calidad de la mano de obra.

Es indiscutible que el desarrollo incluyente, sostenido y sustentable que demanda el país requiere elevar las tasas de crecimiento del producto potencial. Para lograr lo anterior, es indispensable que se fortalezcan estructuralmente las finanzas públicas, que la política fiscal y monetaria sean congruentes y consistentes en el tiempo y que se reactiven las inversiones, tanto públicas como privadas, en capital humano y en capital físico. Además, se requiere avanzar en las reformas estructurales que están pendientes en diferentes ámbitos y sectores. La instrumentación de reformas de fondo en el aparato productivo y laboral, en telecomunicaciones, en electricidad, en gas no asociado, en el sistema financiero y en el marco jurídico ampliarían de forma exponencial las oportunidades de desarrollo que el país demanda. Este es sin duda un reto que habrá de afrontar esta Administración en los próximos años.

2.3. La estabilidad macroeconómica: una responsabilidad social

Las crisis económicas de los últimos 20 años han estado antecedidas por ritmos de crecimiento de la demanda que rebasan con holgura la capacidad potencial de producción del país. Los beneficios de una expansión económica efímera no se distribuyen entre los grupos sociales de la misma manera como se propagan los costos de las recesiones, pues los desequilibrios económicos y las crisis afectan principalmente a los segmentos de la población con ingresos bajos y medios. Por ello es necesario que la conducción de la política económica evite a toda costa generar desequilibrios que, a la postre, lesionan la calidad de vida de la población. En este sentido, se considera que la estabilidad macroeconómica es una responsabilidad social.

La caída en los niveles de empleo y el repunte inflacionario constituyen los canales principales mediante los cuales los costos de la inestabilidad macroeconómica generan problemas de distribución del ingreso.

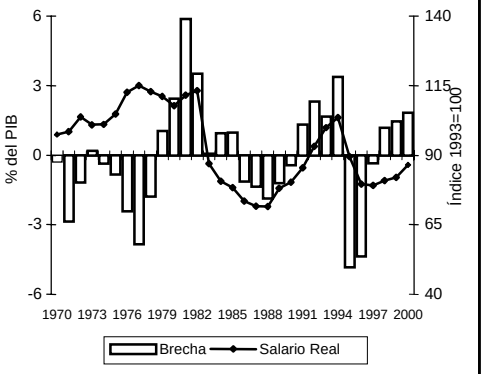
La inflación tiene un impacto regresivo en la distribución del ingreso porque afecta en mayor medida a los segmentos más pobres de la población. Esto se debe a que la gente de menores recursos económicos depende casi exclusivamente de su ingreso monetario y no tiene acceso a instrumentos financieros que le permitan protegerse de la carestía.[23]

[23] El capítulo 5 de este programa contempla acciones concretas para ampliar los servicios y productos del sistema financiero, con el fin de que la población de menores ingresos y las micro y pequeñas empresas tengan acceso a ellos.

Es pertinente resaltar que la inflación crea severos problemas en los mercados de capitales, ya que disminuye los volúmenes de financiamiento disponible. Para que las tasas de interés reales se mantengan en niveles positivos es necesario que las tasas nominales se eleven considerablemente, lo cual presiona a los deudores para cancelar sus obligaciones de la forma más rápida posible, creándose así en el corto plazo un problema de liquidez en la economía. Por el contrario, si las tasas de interés nominales son insuficientes para garantizar un retorno real positivo, entonces los recursos de los acreedores se erosionan con el paso del tiempo.

También el sistema tributario y la recaudación se ven afectados de manera importante por la inflación ya que la indexación en general es limitada. La inflación puede incrementar las presiones sobre las finanzas públicas porque, por una parte, erosiona la capacidad de cumplimiento de los contribuyentes y, por otra, la demora en el pago de los impuestos reduce el valor de éstos en términos reales.[24]

Brecha del Producto y Salario Real

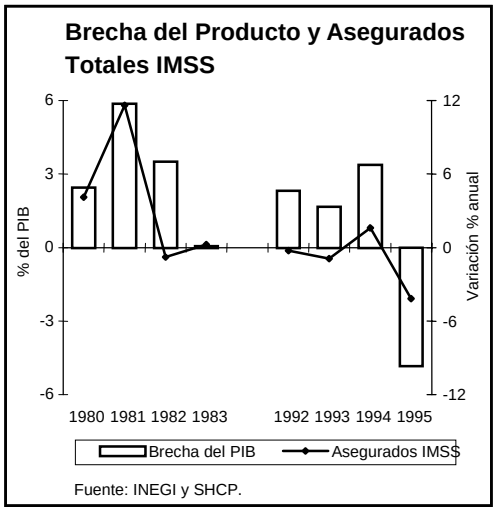


Fuente: INEGI.

Todos los efectos sociales de las crisis que hasta aquí se han comentado tienen una clara evidencia en México. Por ejemplo, tanto el salario real como el empleo se deprimieron sustancialmente por las crisis de 1982 y 1995. De hecho, entre 1982 y 1983 las remuneraciones reales se contrajeron 23.0 por ciento y el salario mínimo real regresó al nivel que tenía en 1967. Una situación similar se observó en 1995, pues las remuneraciones reales en la industria manufacturera cayeron 13.5 por ciento con respecto al nivel que tenían en 1994 y el poder adquisitivo del salario mínimo se ubicó por debajo del que tenía en la década de los sesenta.[25]

24 En la literatura económica la reducción en el valor real de los ingresos tributarios como consecuencia de la inflación se conoce como el efecto Tanzi.

25 El nivel del salario mínimo sigue desempeñando un papel muy importante como indicador de las condiciones de vida de un amplio sector de la población mexicana. Es pertinente señalar que durante el año 2000 todavía más del 36 por ciento de la población ocupada recibía un ingreso inferior a dos salarios mínimos.



El empleo formal en esos años también se vio severamente afectado,[26] no sólo porque no se pudieron crear las plazas de trabajo que se requerían para emplear a todas las personas que, por el crecimiento demográfico, se estaban incorporando a la PEA, sino también porque hubo una importante desincorporación de trabajadores. En los doce meses siguientes a la crisis de 1982 se perdieron 229 mil plazas de trabajo, es decir, 3.2 por ciento de los empleos que existían al cierre de 1981. Asimismo, la turbulencia financiera de diciembre de 1994 ocasionó que se perdieran 856 mil empleos formales en tan sólo nueve meses, equivalente a una reducción del 7.5 por ciento.

La mejor herramienta con la que cuenta el gobierno federal para promover un entorno de estabilidad macroeconómica es a través de la instrumentación de políticas fiscales responsables, consistentes en el tiempo y coordinadas con la política monetaria, con el fin de mantener el déficit público en niveles moderados. No obstante, es importante reconocer que no existe una teoría simple que pueda determinar con precisión cuál es el balance público óptimo para un país en un momento determinado. Sin embargo, un criterio sencillo para garantizar la solvencia intertemporal del sector público es que no aumente en el tiempo la deuda total como proporción de PIB.[27] Para ello, se requiere que el superávit primario generado en el futuro sea suficiente para cubrir los pagos por concepto de interés ajustados por la tasa de crecimiento de la economía.[28]

Las autoridades fiscales delinearán las medidas necesarias para garantizar un crecimiento equilibrado en un ambiente económico estable, con el fin de salvaguardar los niveles de vida de la población ante las diversas perturbaciones que puede experimentar la economía. De hecho, en el diseño reciente de la política económica han prevalecido elementos que evidencian el compromiso de las autoridades fiscales con el establecimiento de fundamentos económicos sólidos. Esta estrategia ha coadyuvado a cimentar la confianza de los inversionistas sobre el rumbo de la economía, cuyas decisiones inciden directamente en la capacidad de producción potencial del país. Sin embargo, la consolidación de esa confianza todavía no ha sido suficiente como para que el Gobierno pueda instrumentar una política económica claramente contracíclica. Por ello, la contracción de la actividad económica tradicionalmente ha estado acompañada de reducciones en el gasto del sector público, lo cual, en principio, tiende a exacerbar el ciclo económico. Este elemento preponderante de formación de confianza y establecimiento de credibilidad ha limitado el alcance que la política económica pudiera tener para suavizar los ciclos.

El compromiso de la presente Administración con la estabilidad económica y el incremento de los niveles de vida de la población pretende lograr condiciones que a la postre permitan instrumentar gradualmente políticas contracíclicas. En la medida que las acciones llevadas a cabo por el Gobierno sean congruentes con la capacidad de crecimiento potencial de la economía, y que las autoridades posean una mejor reputación de prudencia y responsabilidad, la instrumentación de una política contracíclica constituirá la mejor herramienta

---

26 La referencia del empleo formal está basada en el número de trabajadores permanentes y eventuales urbanos afiliados al Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS). Sin embargo, una parte importante de empleo formal que no está registrada en el IMSS lo constituyen algunos trabajadores del campo, una porción de los que laboran por cuenta propia y los empleados de las dependencias públicas, entre otros.

27 Este criterio es válido siempre y cuando el gobierno se encuentre originalmente en una posición solvente.

28 Específicamente se requiere que el superávit primario, como proporción del PIB, sea igual al producto de la diferencia entre la tasa de interés real y el crecimiento real de la economía, por la proporción de deuda pública a PIB. El capítulo 6 presenta a mayor detalle el concepto de sostenibilidad fiscal utilizado en este Programa.

para atenuar la volatilidad de las fluctuaciones económicas sin distorsionar las expectativas que los agentes tienen sobre el rumbo de la economía. Con ello, y más importante, se protegerá la calidad de vida de toda la población.

2.4. Ahorro público

El ahorro público se entiende como el monto de recursos productivos con los que cuenta el Estado para financiar su gasto en inversión sin incurrir en endeudamiento. La diferencia entre el ahorro público y el gasto en inversión física se convierte en requerimientos financieros del sector público (RFSP).[29] Las fuentes de financiamiento para cubrir los RFSP pueden provenir tanto de recursos del exterior como del ahorro interno privado.

Ahorro Público y RFSP

Ahorro Público	=	Ingreso Total	-	Gasto Corriente

Ahorro Público	-	Gasto en Inversión	=	RFSP

29 El recuadro 2.3 explica en detalle el cálculo de este concepto.

RECUADRO 2.3. REQUERIMIENTOS FINANCIEROS DEL SECTOR PÚBLICO

Los RFSP miden las necesidades de financiamiento para alcanzar los objetivos de las políticas públicas, tanto de las entidades adscritas al sector público como de las entidades del sector privado y social que actúan por cuenta del gobierno. Este es un indicador amplio para evaluar el cambio en las obligaciones financieras del sector público derivado de las transacciones que realiza.

Los RFSP se calculan a partir del balance público tradicional, agregando las necesidades de financiamiento correspondientes a actividades excluidas del balance por ordenamientos jurídicos, por cobertura institucional y por adecuaciones a los registros presupuestarios. En particular, los siguientes elementos deben añadirse al balance público tradicional para obtener los RFSP:

(a) Los requerimientos de recursos financieros de los proyectos de infraestructura productiva de largo plazo (antes PIDIREGAS). A diferencia del balance tradicional, los RFSP registran los requerimientos de recursos de los proyectos de infraestructura productiva de largo plazo directos cuando el tercero realiza la obra, que es cuando se genera una obligación del sector público y la política pública incide en la demanda agregada, y no cuando se entrega y se amortiza por la entidad pública. Estos recursos corresponden a una estimación de las necesidades de financiamiento para la inversión directa que los terceros llevan a cabo durante el año, menos la amortización asociada a estos proyectos que realizaran las entidades del sector público por obras recibidas en años anteriores. El recuadro 2.4 presenta una breve descripción del funcionamiento de los proyectos PIDIREGAS.

(b) Los requerimientos financieros del IPAB después de apoyos fiscales. El balance presupuestario incluye los apoyos fiscales aprobados por el H. Congreso de la Unión al Instituto. Por lo tanto, los requerimientos financieros del IPAB corresponden a las necesidades de financiamiento de la entidad después de apoyos fiscales. En la elaboración del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), generalmente se estima que el apoyo que se autorice corresponda al componente real del costo financiero que enfrentará el Instituto. Por ello, las necesidades de financiamiento después de apoyos fiscales se aproximan, en buena medida, al componente inflacionario de su deuda.

(c) Requerimientos de recursos financieros del Fideicomiso de Apoyo al Proceso de Rescate de Concesiones de Caminos y Puentes de Cuota (FARAC). El FARAC se constituyó en 1997 con los activos físicos y los pasivos financieros de las autopistas. Este fondo otorgó la administración de las carreteras a Caminos y Puentes Federales (CAPUFE), la cual registra los ingresos y egresos como una cuenta de administración por terceros, en tanto que el Fideicomiso cubre el servicio de las obligaciones adquiridas con los remanentes de operación y la emisión de obligaciones. Es importante señalar que sus necesidades de financiamiento se miden en términos devengados e incluyen, dentro de los intereses devengados y financiamiento, el ajuste por inflación de las obligaciones indexadas que ha emitido el Fideicomiso, porque contribuyen a incrementar las obligaciones financieras. Hasta la fecha, este Fideicomiso no ha requerido apoyos fiscales y se prevé que pueda ser autofinanciable en los siguientes años.

(d) Requerimientos financieros de la banca de desarrollo y los fondos de fomento. El uso de recursos para financiar a los sectores privado y social se incluye como parte de los RFSP, porque representan un gasto impulsado por el sector público y su financiamiento limita los fondos prestables. Es importante mencionar que los requerimientos financieros de los bancos y fondos de fomento no corresponden a un concepto estricto de déficit, sino a necesidades de financiamiento para cumplir los objetivos de política de fomento financiero del Estado. En este sentido, la medida de los requerimientos financieros es conservadora porque registra como gasto el otorgamiento de créditos y como ingreso las recuperaciones de éstos, aun cuando constituyan un activo para la Federación. Ello obedece, en buena medida, a que el Gobierno Federal es el responsable en última instancia de las obligaciones que generan las instituciones de fomento.

(e) Programas de apoyo a deudores. Dentro de esta categoría se incluyen el aumento o disminución en el valor de los compromisos de los programas de deudores en un ejercicio, tanto en su versión de descuentos en pago como de reestructuración en UDI's. El desembolso final que se tenga que hacer para estos programas, y en esa medida de la concreción de dichos compromisos, dependerá del resultado de las auditorías sobre la correcta aplicación de los programas que se realizan por conducto de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV) a las instituciones bancarias, y de la evolución futura de las tasas de interés reales.

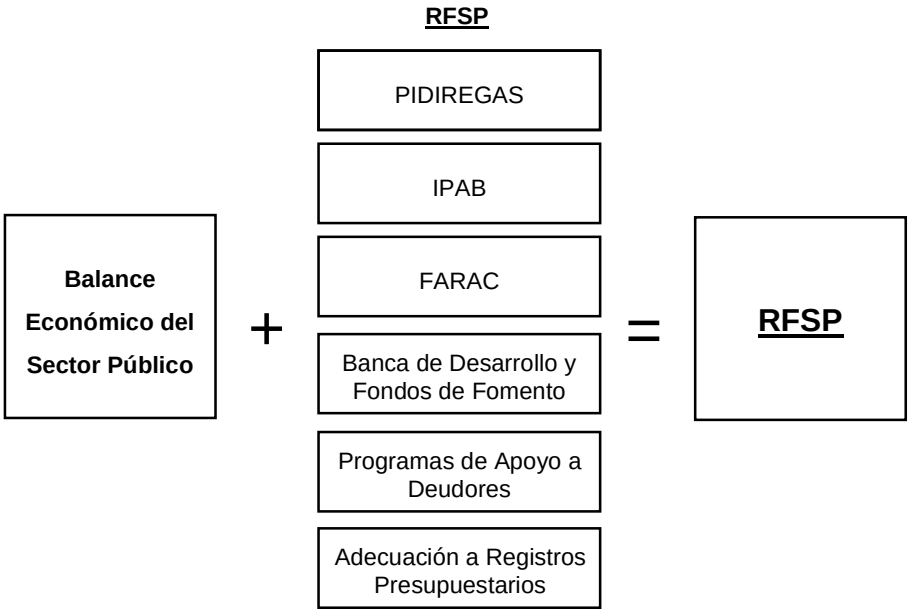
(f) Adecuaciones a los registros presupuestarios. Se refieren a aquéllos que se derivan de transacciones virtuales o compensadas:

i. Componente inflacionario de la deuda indexada.

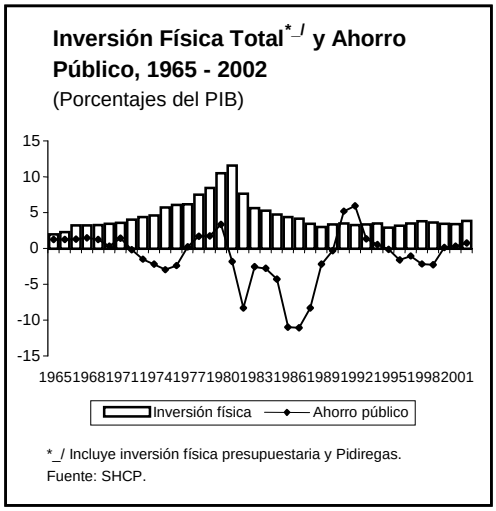
ii. Ingresos por recompra de deuda.

iii. Ingresos por colocación de deuda sobre o bajo par.

iv. Reservas actuariales del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE).



Es pertinente mencionar que en los últimos 30 años la economía mexicana se ha caracterizado por sus bajos niveles de ahorro público y por los altos niveles de RFSP. Es decir, debido al exceso de gasto sobre el ingreso, los recursos públicos de carácter permanente han sido insuficientes para financiar los niveles deseados de inversión.



Durante el periodo 1995-2000 se emprendieron esfuerzos para fortalecer el ahorro público a través de la reducción del gasto y el aumento de la recaudación tributaria. Sin embargo, el nivel de RFSP no pudo reducirse debido a las presiones de recursos públicos asociados a la impostergable reforma a la seguridad social y al financiamiento de los distintos programas de apoyo a deudores y ahorradores, derivados de los problemas que éstos enfrentaron después de la crisis financiera.

Por otra parte, la insuficiencia de recursos presupuestarios para mantener el acervo de capital del Estado, en especial en el sector energético, condujo a buscar alternativas de financiamiento para la inversión pública, en especial a través de Pidiregas.

RECUADRO 2.4. PROYECTOS DE INFRAESTRUCTURA PRODUCTIVA DE LARGO PLAZO (PIDIREGAS)

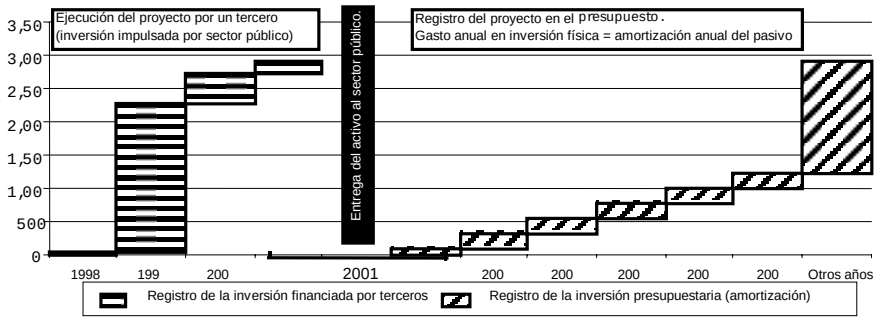
De acuerdo con el artículo 18 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público y el artículo 30 de la Ley General de Deuda Pública, los proyectos de infraestructura productiva de largo plazo (PIDIREGAS) son obras cuya ejecución se encomienda a terceros, los cuales realizan las inversiones respectivas por cuenta y orden de las entidades públicas y, con frecuencia, obtienen los recursos financieros con que se cubre el costo del proyecto durante el periodo de construcción.

Los proyectos que se pueden realizar bajo esta modalidad corresponden a actividades prioritarias y estratégicas, y deben tener una rentabilidad demostrada, para que los recursos que generen por la venta de bienes y servicios sean suficientes para cubrir todas las obligaciones que deriven de los proyectos. Estos proyectos pueden ser directos o condicionados. En el primer caso, la entidad pública tiene la obligación de adquirir los activos productivos construidos al finalizar la obra. En el segundo caso se incluyen los proyectos en que la adquisición de la obra, que es propiedad del sector privado, sería producto de la materialización de alguna eventualidad contemplada en un contrato de suministro de bienes y servicios.

En el caso de los proyectos de infraestructura productiva de largo plazo directos, durante el periodo de construcción la entidad pública registra en cuentas de orden las obligaciones derivadas de la contratación de las obras. Una vez terminadas las obras y recibidas satisfactoriamente, las obligaciones correspondientes a los dos primeros años se consideran como un pasivo directo del sector público, en tanto que el resto se registra como un pasivo contingente, que es cubierto con el flujo de ingresos que los mismos proyectos generan.

La siguiente gráfica muestra un ejemplo de cómo y cuándo se registran los diferentes eventos en la realización de un proyecto de infraestructura productiva de largo plazo. Como puede observarse, la construcción de la obra y, por tanto, el impacto económico de la misma toman lugar durante los años de su ejecución; el cambio patrimonial del gobierno ocurre cuando se recibe la obra terminada, es decir, al concluir la ejecución de la misma; y finalmente, el registro presupuestario de la inversión se realiza conforme la entidad pública amortiza la deuda.

Proyecto de Infraestructura Productiva de Largo Plazo
Ejecución y Registro Presupuestario del Proyecto "CC Chihuahua"
(Millones de pesos de 2002)



NOTA: Para 2001 se ejecutaron 188.2 millones de pesos de 2002 y en ese mismo año se amortizaron 114.1 millones de pesos de 2002.

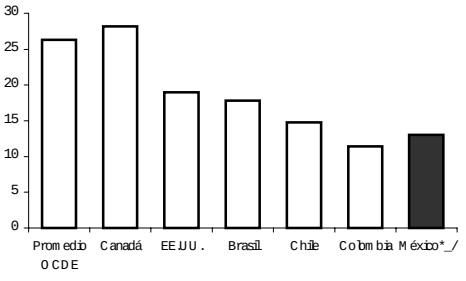
Fuente: Presupuesto de Egresos de la Federación, 2002.

2.4.1. Problemas para fortalecer el ahorro público en México

En los últimos años se ha logrado mejorar la posición financiera del sector público. Sin embargo, aún persisten problemas estructurales para fortalecer el ahorro público del país. La condición actual de las finanzas públicas revela presiones importantes provenientes del costo fiscal de la reforma a la seguridad social, de los programas de apoyo a ahorradores y deudores, del rescate carretero y de los Pidiregas. Esta situación es más delicada al considerar la baja recaudación tributaria y la alta y persistente dependencia del presupuesto sobre ingresos petroleros.

Entre los obstáculos más importantes para obtener los ingresos públicos suficientes para financiar el desarrollo nacional se encuentran los siguientes:

Comparación Internacional de la Carga Fiscal, 1998
(Porcentajes del PIB)

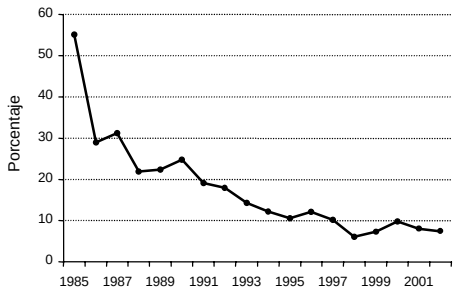


*/Estimación para 2002 considerando la recaudación tributaria tradicional.
Fuente: Revenue Statistics 1965-1998, OECD y Estadísticas de América Latina, CIAT.

- Una capacidad recaudadora muy baja del sistema tributario. Comparaciones internacionales muestran que México cuenta con una de las cargas fiscales más bajas de los países de Occidente, inclusive por debajo de países con un nivel de desarrollo similar. Esto obedece a tratamientos preferenciales entre sectores e individuos con la misma capacidad de pago, lo que además exacerba los problemas de inequidad. Por otra parte, erróneamente se ha intentado utilizar instrumentos de la política recaudatoria para mejorar la distribución del ingreso, cuando se reconoce que la herramienta más efectiva para ese fin es la política de gasto. Por último, es pertinente mencionar que es indispensable reforzar las facultades de la SHCP que coadyuven a una mayor capacidad recaudatoria.

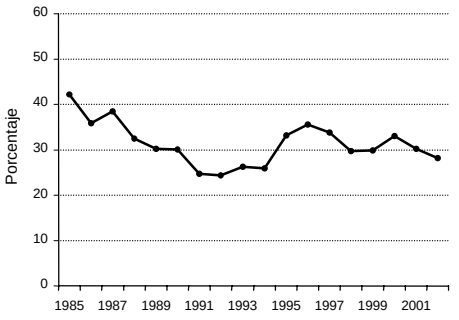
- La alta dependencia del presupuesto de los ingresos petroleros. A pesar de que se ha logrado con éxito reducir la dependencia de la actividad económica del sector petrolero y disminuir la vulnerabilidad de la balanza de pagos con respecto a las exportaciones del crudo, lo anterior no ha sucedido en el frente fiscal. Así, la participación de los ingresos petroleros dentro de los ingresos totales se ha mantenido alrededor de 31 por ciento durante los últimos diez años.

Exportaciones Petroleras / Exportaciones Totales, 1985-2002



Fuente: SHCP.

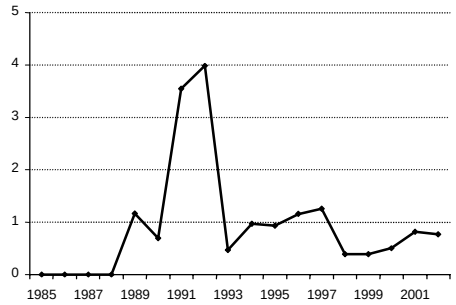
Ingresos Públicos Petroleros / Ingresos Públicos Totales, 1985-2002



Fuente: SHCP.

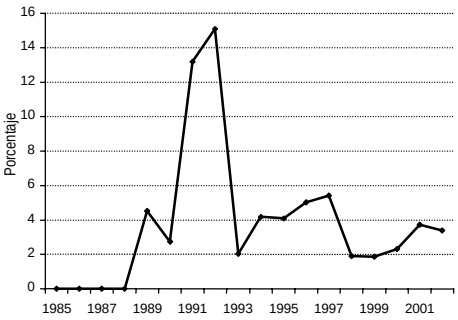
- El uso de ingresos no recurrentes para subsanar las carencias tributarias. Ante la insuficiencia de los ingresos tributarios y la gran volatilidad de los ingresos petroleros, los recursos por enajenación de empresas y por recuperación de capital dado en garantía han jugado un papel importante para cerrar la brecha presupuestaria. El problema hacia adelante radica en que cada vez se volverá más difícil encontrar oportunidades para obtener este tipo de ingresos.

Ingresos No Recurrentes, 1985-2002
(Porcentaje del PIB)



Fuente: SHCP.

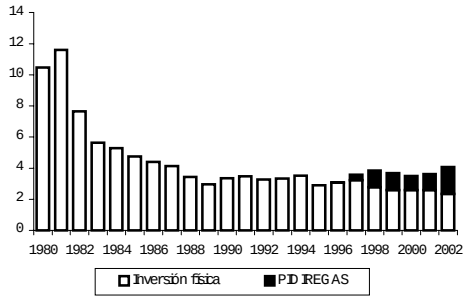
Ingresos No Recurrentes / Ingresos Públicos Totales, 1985-2002



Fuente: SHCP.

Por su parte, la estructura del gasto se ha tornado más rígida por lo siguiente:

Inversión Pública Impulsada*/, 1980-2002
(Porcentaje del PIB)



*/ Incluye inversión física presupuestaria y PIDIREGAS (directa y condicionada).
Fuente: SHCP.

- Se ha postergado el impacto en gasto de los proyectos de inversión en el sector energético. Los proyectos de inversión financiada por el sector privado cuentan con un mecanismo de registro diferido en el presupuesto y, por tanto, se constituirán como una fuente de absorción de recursos importante en los siguientes años.

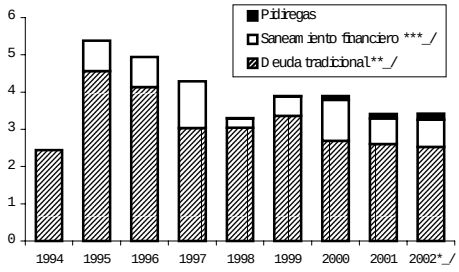
- Los servicios de seguridad social. El costo de la reforma a la seguridad social de 1997 y el déficit en la nómina de pensiones del ISSSTE implicarán un uso importante de recursos en el mediano plazo. Además, la transición epidemiológica hará necesarias inversiones muy cuantiosas en cuanto a la infraestructura para ofrecer servicios de salud, lo que ciertamente presionará a otros rubros de gasto. En los últimos años la estructura demográfica de la población mexicana ha cambiado sustancialmente, volviendo insolventes los sistemas de pensiones de reparto. Consciente de ello, el Gobierno instrumentó una reforma a la seguridad social en 1997, sustituyendo el sistema tradicional de reparto por uno de cuentas individuales.[30] A pesar de su enorme importancia, la reforma implementada tuvo un carácter limitado, toda vez que incluyó únicamente a los trabajadores del sector privado, dejando fuera a aquéllos que laboran en el Gobierno Federal, en los organismos y empresas públicos y en las entidades federativas y municipios. Por ello, aun cuando la sustitución de los sistemas de pensiones de reparto representa presiones para el erario público, no continuar con la reforma a la seguridad social resulta mucho más oneroso en el mediano y largo plazos. De esta forma, el Gobierno deberá continuar con el esfuerzo de expandir y profundizar la reforma a la seguridad social en los grupos de trabajadores antes mencionados.

[30] El capítulo 3 presenta un recuento más detallado de la reforma al sistema de pensiones instrumentada en 1997.

- Gasto federalizado. El monto de recursos en el Presupuesto de Egresos de la Federación que se transfiere a las entidades federativas y municipios a través de participaciones, aportaciones y otros mecanismos para que éstos lo ejerzan en forma directa se ha incrementado considerablemente en los últimos años. Así, mientras que en 1993 representaba 24.9 por ciento del gasto primario, para 2001 este porcentaje alcanzó 41.1 por ciento. Asimismo, por cada peso que erogó la Administración Pública Centralizada en 2001, los gobiernos locales erogaron 1.76 pesos. En 1994 erogaron 90 centavos.

- Sueldos, salarios y pensiones. El gasto regularizable del Gobierno Federal, que se destina al pago de remuneraciones directas y vía transferencias para la nómina del magisterio, médicos, universidades e instituciones de investigación, así como las pensiones, también ha crecido de manera sostenida. Mientras que en 1990 representó el 34.5 por ciento del gasto programable, en 2001 rebasó el 45 por ciento. Esto ha venido acompañado de una caída sostenida de la participación del gasto de inversión en el gasto programable, la cual pasó de 21.1 por ciento en 1990 a 15.3 por ciento en 2001.

Costo Financiero, 1994 - 2002
(Porcentaje del PIB)



*_/ Programa Económico aprobado por el H. Congreso de la Unión.
**_/ Incluye ajuste inflacionario de la deuda indexada.
***_/ Incluye apoyos presupuestarios para los programas de apoyo a deudores y ahorradores.
Fuente: SHCP.

- El costo financiero que enfrenta el sector público. Si bien el pago de intereses de la deuda pública tradicional ha mostrado una tendencia decreciente, las erogaciones destinadas a cubrir las obligaciones financieras derivadas de los programas de apoyo a ahorradores y deudores de la banca para mantener sus pasivos en términos reales, así como los proyectos de inversión financiada, han venido absorbiendo un monto de recursos creciente, de tal forma que el costo financiero del sector público ha superado los 3.3 puntos del producto en los últimos años. Además, si se considera el aumento de los pasivos asociados con los programas de apoyo a los ahorradores y deudores de la banca a causa del componente inflacionario de su deuda, se ha registrado un mayor uso de recursos financieros disponibles en la economía.

La brecha fiscal determinada por la estructura de los ingresos y la rigidez de las erogaciones del sector público es el principal obstáculo para generar el ahorro necesario para impulsar el desarrollo social y productivo del país en los siguientes años. Por ello, el reto en materia de finanzas públicas es alcanzar una postura fiscal sólida en el mediano plazo a través del fortalecimiento de los ingresos permanentes del Estado, así como de una mayor eficiencia y transparencia en el ejercicio del gasto público.

El esfuerzo en materia fiscal para alcanzar estos objetivos deberá ser de gran dimensión, ya que es imperativo aumentar el gasto social y las erogaciones para infraestructura a niveles que garanticen la recuperación y el incremento del acervo de capital físico y humano del país, indispensables para el crecimiento económico, así como la atención inmediata de las necesidades de los grupos de población marginados del progreso.

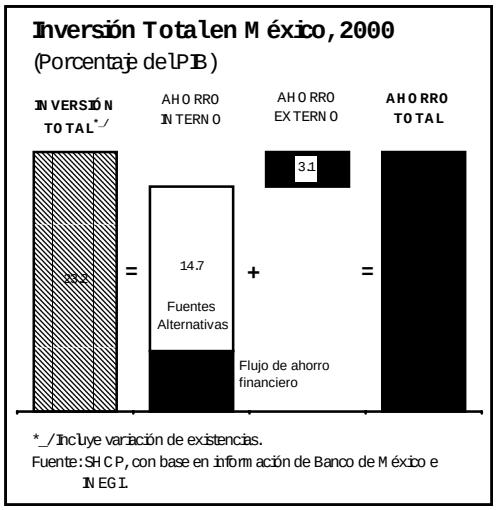
Además, es imprescindible aumentar el ahorro público para liberar fondos prestables para la inversión del sector privado y promover un sano financiamiento de la inversión pública, que se traduzca, entre otros, en mejores servicios de salud, educación y abasto de agua.

Por otra parte, sustentar el programa financiero del sector público en los ingresos derivados de la actividad petrolera debilita la postura fiscal por la gran volatilidad que muestra el precio internacional del petróleo. Una actitud prudente, que torne esta debilidad de las finanzas públicas en una de sus fortalezas, será disminuir la participación de aquéllos en el total de ingresos públicos y crear mecanismos oportunos y eficaces que permitan compensar los posibles choques externos derivados del deterioro de los términos de intercambio.

Desde esta perspectiva, las opciones que se vislumbran como viables para cerrar la brecha fiscal de manera permanente en los siguientes años se ubican en el sistema tributario, así como en la astringencia y mayor eficiencia en el ejercicio del gasto público, en especial las erogaciones corrientes. Al respecto, es importante señalar que en los últimos años se avanzó en la adecuación del sistema tributario, eliminando algunos sectores privilegiados, estímulos fiscales y subsidios. Sin embargo, estos cambios no han sido suficientes. Por lo tanto, para subsanar la brecha fiscal es necesario seguir promoviendo una reforma integral, que se sustente en la obtención de los ingresos necesarios para sufragar el gasto público a través de dos impuestos básicos, el IVA y el ISR. Además, es imperativo continuar fortaleciendo la equidad de nuestra estructura tributaria, aumentar la presencia fiscalizadora del Estado y coadyuvar a favorecer la competitividad del aparato productivo.

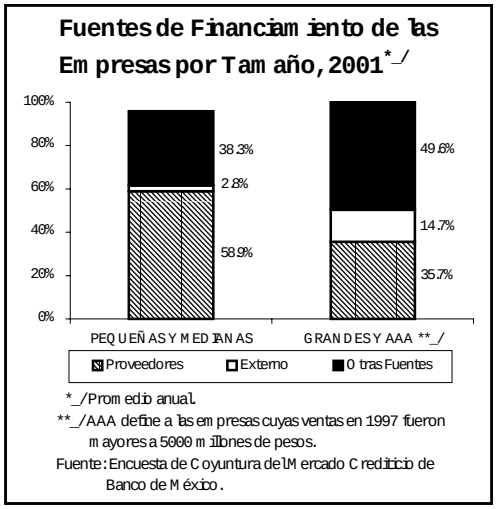
3. Diagnóstico del Sistema Financiero

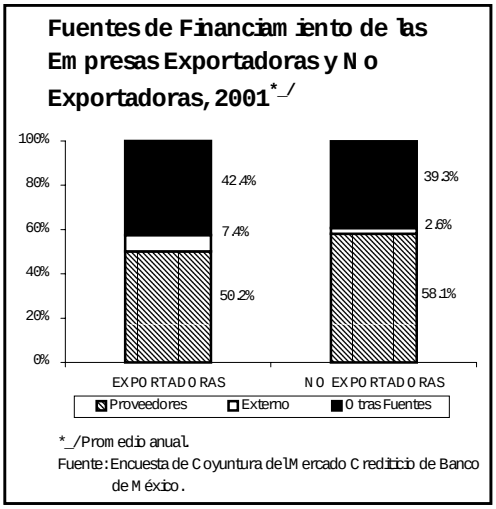
Un sistema financiero sólido y eficiente es imprescindible para alcanzar tasas de crecimiento económico vigorosas y sostenidas en el mediano plazo. La evidencia internacional indica que aquellos países que cuentan con sistemas financieros más desarrollados tienden a crecer más rápidamente, toda vez que el ahorro que transita a través del mismo suele ser canalizado con mayor eficiencia hacia aquellos proyectos de inversión más productivos.



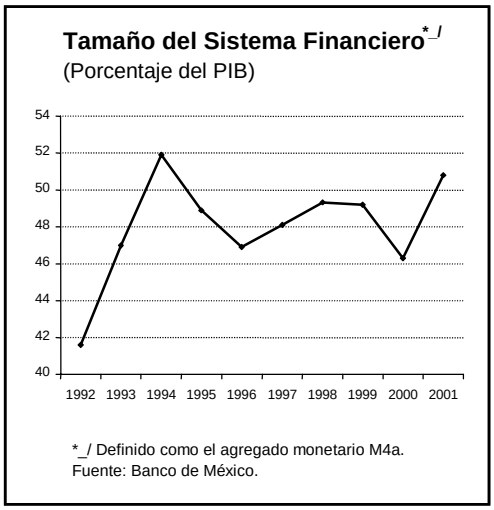
En México, sin embargo, sólo una proporción menor de la intermediación de la inversión productiva se realiza a través del sistema financiero. De hecho, se estima que en 2000 alrededor de dos terceras partes de la inversión total se financió a través de fuentes alternativas, entre las que destacan créditos de proveedores y clientes, reinversión de utilidades y préstamos de la oficina matriz en el caso de empresas multinacionales.

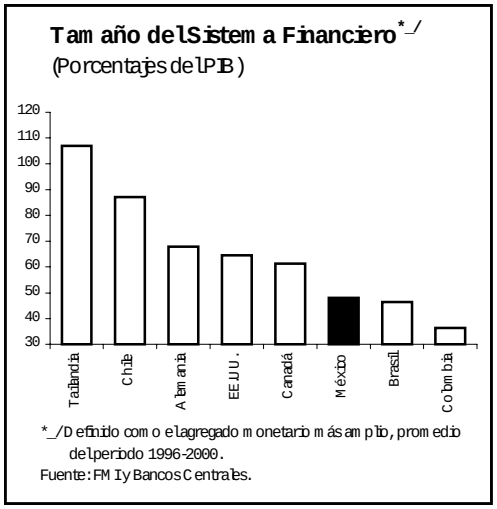
La limitada participación del sistema financiero en el financiamiento de la inversión productiva ha recrudecido las diferencias entre empresas grandes y pequeñas, y entre aquellas enfocadas al mercado interno y al externo. Las empresas grandes y exportadoras, al tener acceso a fuentes de recursos externos, han logrado obtener condiciones de financiamiento más favorables que las alcanzadas por las empresas pequeñas orientadas al mercado interno, las cuales se han visto obligadas a financiar su expansión mediante recursos propios y con crédito de proveedores y clientes.

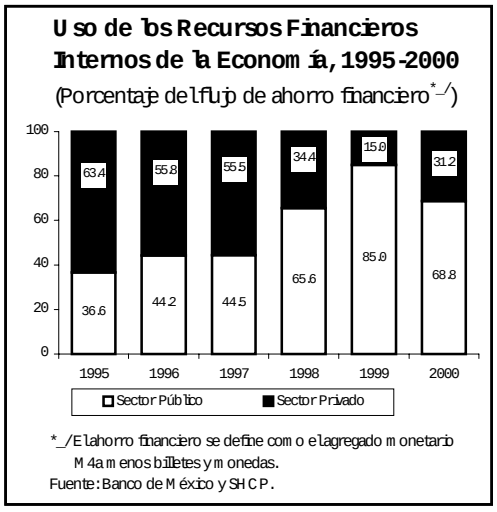




La dificultad de las empresas para obtener recursos a través del sistema financiero nacional es resultado también de la escasa disponibilidad de los mismos. En particular, el tamaño del sistema financiero mexicano, medido como la participación del agregado monetario más amplio (M4a) en el PIB, alcanzó en 2001 prácticamente el mismo nivel que tenía en 1994, ubicando al sistema financiero mexicano en un nivel de desarrollo bajo en comparación con estándares internacionales.







El problema de falta de recursos para el financiamiento de la inversión privada se agudiza al tomar en cuenta que la mayor parte de los recursos disponibles en los mercados son absorbidos por el sector público. Por ejemplo, en el periodo 1995-2000, los requerimientos financieros del sector público (RFSP) representaron, en promedio, más del 55 por ciento del flujo de ahorro financiero de la economía.[31] De esta forma, el deficiente desarrollo del sistema financiero mexicano y la fuerte absorción de recursos por parte del sector público se han traducido en una cantidad muy limitada de recursos disponibles para el financiamiento de proyectos de inversión privada.

No obstante que el ahorro financiero en proporción del PIB se ha mantenido prácticamente constante en los últimos cinco años, en ese lapso se ha logrado avanzar considerablemente en el saneamiento del sector. A raíz de la crisis de 1995, las autoridades gubernamentales concentraron sus esfuerzos en la estabilización del sector financiero, fortaleciendo los mecanismos de supervisión y regulación y apoyando a los usuarios del sistema para evitar la pérdida de sus ahorros. Más recientemente, la presente Administración ha impulsado desde su inicio una reforma integral del sistema financiero, la cual a la fecha ha tenido ya avances significativos. Los elementos de dicha reforma se considerarán ampliamente en el capítulo 5.

Las siguientes secciones presentan una breve descripción de la evolución del sistema financiero mexicano en los últimos años.

3.1. Evolución del sistema financiero mexicano en el periodo 1988-2000

En el periodo 1988-1994 el sistema financiero mexicano inició un proceso de modernización que permitió una mayor participación de los intermediarios bancarios y bursátiles en el financiamiento del desarrollo. En especial, se llevaron a cabo reformas dirigidas a liberalizar el sistema financiero y a lograr una mayor canalización de recursos por medio del sistema formal de intermediación. La eliminación de restricciones en la asignación de créditos se tradujo en menores costos de intermediación y en la determinación de las tasas

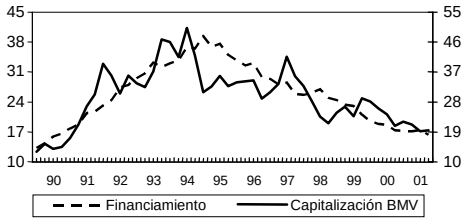
31 El ahorro financiero se define como el agregado monetario M4a menos la suma de billetes y monedas en poder del público.

de interés por parte del mercado. Se privatizaron los bancos comerciales y se eliminaron los coeficientes de liquidez sobre la captación en moneda nacional. Estos cambios permitieron la liberación de recursos para el financiamiento de la actividad productiva y promovieron la creación de nuevos instrumentos y operaciones financieras.

En congruencia con los esfuerzos orientados al cambio estructural y a la promoción de un marco institucional coadyuvante de la estabilidad macroeconómica del país, en 1993 el H. Congreso de la Unión aprobó una reforma constitucional de enorme trascendencia que dotó de autonomía al Banco de México y que estableció como su mandato fundamental el procurar, sobre cualquier otro objetivo, la protección del poder adquisitivo de la moneda. Asimismo, se aprobó también la nueva Ley del Banco de México, la cual provee al Instituto Central las facultades necesarias para alcanzar sus objetivos en materia de estabilidad de precios.

Financiamiento de la Banca Comercial *_/ y Capitalización de la BMV,1990 - 2001 **_/

(Porcentajes del PIB)



*_/ Incluye empresas y particulares, otros intermediarios privados, títulos a cargo de IPAB/FOBAPROA y reestructuración de cartera en UDIS.

**_/ Información trimestral.

Fuente: Banco de México y Bolsa Mexicana de Valores.

Al inicio de los noventas, la eliminación de restricciones en la operación del sistema bancario, la mayor certidumbre respecto a los rendimientos reales y el incremento sustancial en el ahorro de no residentes, propiciaron un fuerte crecimiento del sector. De este modo, para 1994 la participación del agregado monetario más amplio en el PIB se incrementó a niveles superiores al 50 por ciento, más de 10 puntos porcentuales por encima del nivel alcanzado en 1990. Asimismo, el financiamiento de la banca comercial al sector privado no bancario y la capitalización del mercado de valores crecieron de manera notable como proporción del PIB en el periodo 1990-1994.

Sin embargo, el incremento en la liquidez junto a la presencia de distorsiones en precios relativos asociadas con la sobrevaluación del tipo de cambio real, propició una asignación de recursos sesgada a favor del sector de bienes no comerciables, cuya rentabilidad era, en gran medida, función de la misma apreciación del tipo de cambio.[32] La profundización financiera motivó una importante ampliación en la disponibilidad de crédito al sector privado que se dio bajo un incipiente sistema de supervisión financiera y en un contexto de reglas contables que propiciaba una excesiva toma de riesgos por parte de los intermediarios financieros. Todo ello se reflejó en niveles de consumo superiores a los que se hubieran presentado ante la ausencia de estos recursos o de haber existido un mejor sistema de supervisión y de control del sistema financiero.

Lo anterior propició un deterioro notable de la solvencia del sistema, mismo que se acentúo con la crisis económica que inició en diciembre de 1994. De hecho, sin lugar a dudas, la frágil situación de la banca a partir de 1993 fue un ingrediente indiscutible en la gestación de la citada crisis.

A principios de 1995, era evidente el grave problema de solvencia que tenía la banca comercial, así como el riesgo de un colapso generalizado del sistema de pagos y la consecuente parálisis de la planta productiva, lo que habría aumentado los quebrantos de las propias empresas y significado cuantiosas pérdidas para los ahorradores. Esto habría eliminado la confianza en el sistema financiero y de mercado, lo que a su vez nos habría llevado a un círculo vicioso que imposibilitaría el orden social y económico en el país.

De esta manera, ante las dificultades que enfrentaba el sistema financiero como resultado de la difícil coyuntura económica en 1995, los esfuerzos de las autoridades se dirigieron, en buena medida, a la prevención de una posible crisis sistémica y a la recuperación de la viabilidad del sistema financiero. Las acciones emprendidas se concentraron en la protección del patrimonio de los ahorradores y en la preservación del buen funcionamiento del sistema de pagos. Asimismo, las medidas adoptadas se enfocaron a aliviar la situación de familias y empresas con problemas de sobreendeudamiento.

Entre 1995 y 1996 se pusieron en operación diversos acuerdos de reestructuración de adeudos en Unidades de Inversión (UDIs), esquema que permitió la extensión del plazo de los créditos y la aplicación de una tasa de interés real reducida y predeterminada a lo largo de su vigencia, y se instrumentaron diversos

32 En el contexto de un régimen de tipo de cambio rígido, el hecho de que la inflación interna excediera a la de nuestros principales socios comerciales se tradujo en una apreciación real del peso.

programas que buscaban reducir, en el corto plazo, el impacto del incremento de las tasas de interés sobre los deudores pequeños y medianos de la banca.

Con el propósito de impulsar la capitalización de los intermediarios financieros, en febrero de 1995 entraron en vigor modificaciones a la legislación financiera que permitieron incrementar la inversión extranjera en bancos, casas de bolsa y sociedades controladoras de grupos financieros. De igual manera, con el fin de permitir alianzas estratégicas entre inversionistas mexicanos e instituciones financieras del exterior, se redujo la participación accionaria mínima de estas últimas para establecer filiales.

En este marco, a partir del 31 de marzo de 1995 se aplicó el Programa de Capitalización Temporal de la banca (PROCAPTE), para apoyar temporalmente a aquellas instituciones bancarias que enfrentaron problemas para cumplir con los requisitos mínimos de capitalización y de reservas preventivas. Dicho programa concluyó en febrero de 1997. Adicionalmente, en junio de 1995 entró en operación el Programa de Fortalecimiento de Capital con Compra de Cartera, a través del cual el Gobierno Federal, por conducto del Fondo Bancario de Protección al Ahorro (FOBAPROA), adquirió de los bancos cartera de crédito debidamente calificada y provisionada, por un monto equivalente al doble de las adiciones de capital hechas por los accionistas a dichas instituciones. Las compras de cartera a los bancos, así como las inyecciones de capital a dichas instituciones por parte de sus accionistas permitieron una importante mejoría en sus indicadores de capitalización y calidad de cartera crediticia.

Asimismo, se autorizó la operación de un mercado de futuros y opciones del peso en México y se permitió la negociación de contratos a futuros de la moneda nacional en el mercado de Chicago, con el objeto de disminuir la volatilidad de los mercados financieros y promover una asignación eficaz del riesgo.

En el periodo 1997-1998, las autoridades continuaron concentrando sus esfuerzos para fortalecer las bases del sistema financiero y crear un marco legal que permitiera reducir las posibilidades de nuevas crisis sistémicas. Durante esos años se establecieron nuevos criterios contables y disposiciones de carácter prudencial compatibles con estándares internacionales, se fortaleció el marco regulatorio y se profundizó el sistema de supervisión de las instituciones financieras. Asimismo, se aprobaron reformas a las Leyes de Instituciones de Crédito, del Mercado de Valores y para Regular las Agrupaciones Financieras, a través de las cuales las acciones de las instituciones reguladas por dichos ordenamientos se convirtieron de libre suscripción, permitiendo así una mayor participación de la inversión extranjera en el sector.

Adicionalmente, se propusieron nuevos apoyos a los deudores de la banca, con el propósito de resolver de manera definitiva los problemas de sobreendeudamiento de una parte importante de la población. De esta forma, en diciembre de 1998 el Poder Legislativo aprobó la Ley de Protección al Ahorro Bancario (LPAB) y se establecieron tres programas adicionales de apoyo a deudores, conocidos como “Punto Final”, como parte de las medidas para solucionar en forma definitiva la problemática de la cartera vencida de la banca comercial. También se estableció un sistema de seguro de depósitos bancarios cuya cobertura gradualmente se iría limitando con el objeto de reducir los problemas de riesgo moral en el sistema bancario.

En 1998 entraron en vigor nuevos criterios contables, consistentes con estándares internacionales, aplicables a uniones de crédito, sociedades financieras de objeto limitado y sociedades controladoras de grupos financieros y se expidió la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros. Esta ley creó la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros (CONDUSEF), organismo público descentralizado de la Administración Pública Federal, que tiene la responsabilidad de brindar asistencia técnica, orientación jurídica y defensoría legal a los usuarios de servicios financieros del país.

Posteriormente, entre 1999 y 2000 se promovieron iniciativas de ley en materia concursal y de garantías de crédito para crear un marco jurídico que en principio permitiera una mayor fluidez del crédito, destacando la Ley de Concursos Mercantiles, y el conjunto de disposiciones jurídicas conocido como Miscelánea de Garantías de Crédito. Ambas leyes se concibieron como un primer paso para crear las condiciones propicias para la reactivación del crédito, al facilitar arreglos voluntarios entre deudores y acreedores, permitiendo de esta manera maximizar el valor social de las empresas que enfrentan dificultades de pago o se encuentran en riesgo de quiebra y al establecer mecanismos ágiles, seguros y económicos para la constitución y ejecución de garantías.

A pesar de que estas medidas atendieron una gran cantidad de problemas existentes dentro del sistema financiero, aún existen rezagos en el entorno legal y en la estructura de intermediación financiera que no han permitido una adecuada reactivación del sector. Inclusive, algunos de los componentes del sistema financiero

registraron al cierre de 2001 niveles de desarrollo inferiores a los observados en el periodo 1990-1994 (ver cuadro 3.1). Las siguientes secciones presentan un diagnóstico más detallado de la situación actual de los principales componentes del sistema financiero nacional.

Cuadro 3.1

PRINCIPALES INDICADORES DEL SISTEMA FINANCIERO
(Porcentajes del PIB)

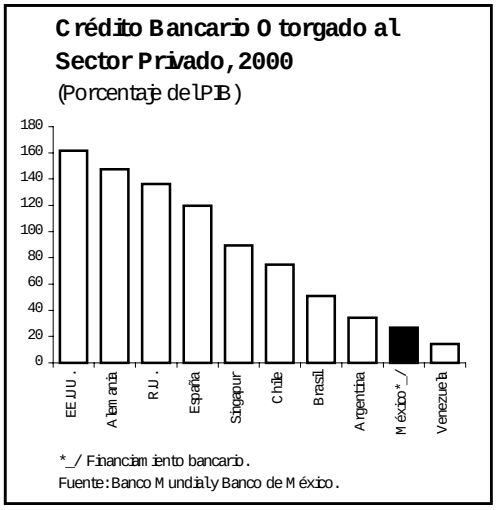
	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	95-01 Promedio
Financiamiento bancario[1/]	58.6	60.6	47.8	40.9	38.8	33.0	26.9	24.7	39.0
Agregado monetario amplio M4a	51.8	48.8	46.8	48.0	49.3	49.2	46.3	51.1	48.5
Capitalización del mercado de valores	45.1	38.0	33.2	39.7	23.6	31.8	21.9	20.1	29.7
Primas de seguros[2/]	1.5	1.4	1.3	1.3	1.5	1.7	1.7	1.8	1.5

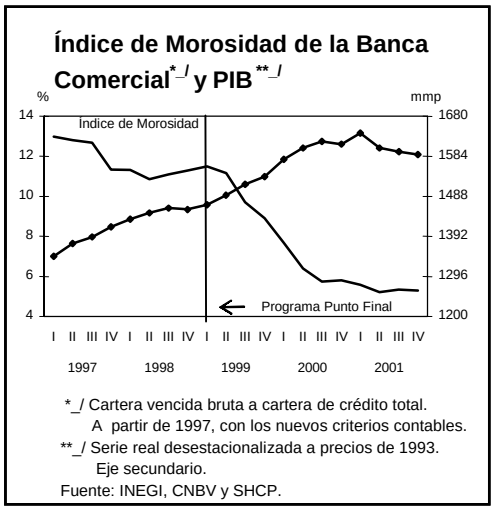
[1/] Nueva metodología a partir de 1994. Considera Banca Múltiple y Banca de Desarrollo.
[2/] Primas emitidas.
Fuente: Banco de México, INEGI, Comisión Nacional de Seguros y Fianzas y Bolsa Mexicana de Valores.

3.2. Situación actual de las instituciones bancarias

3.2.1. 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 financiamiento al sector privado no bancario se ha contraído significativamente en términos reales, lo que ha provocado que la banca comercial en México tenga un desempeño muy inferior en comparación con estándares internacionales y con su evolución histórica.





De hecho, en el periodo 1995-2001 el sector bancario no sólo no desempeñó su función como detonador de la actividad económica, sino que tuvo que ser apoyado con recursos fiscales para proteger a los ahorradores y para evitar la quiebra de las propias instituciones. Así, aun cuando la economía creció de manera sostenida en el periodo 1996-2000, las instituciones bancarias continuaron presentando problemas de cartera vencida, mismos que no se revirtieron de manera importante sino hasta que se implementó el programa "Punto Final". Por su parte, la afluencia de recursos producto de las fusiones y de reglas de capitalización más estrictas, junto con los sucesivos programas de saneamiento del FOBAPROA/IPAB, permitieron mejorar la situación financiera del sistema bancario y la calidad de su capital.[33]

Si bien en los años 1996-2000 se llevaron a cabo reformas urgentes al marco regulatorio y de supervisión del sistema bancario, éstas no pretendían ser suficientes para inducir la modernización del sector y, sobre todo, para reducir sustancialmente las posibilidades de una nueva crisis bancaria. Ante estas circunstancias,

[33] En septiembre de 1999 se emitieron nuevas reglas de capitalización, acordes con estándares internacionales, para mejorar la calidad y cantidad del capital de los bancos. Su aplicación será gradual para que las instituciones terminen de consolidar su situación antes del año 2003, cuando el seguro de depósito limite su cobertura.

esta Administración ha presentado ya iniciativas orientadas al fortalecimiento del sistema bancario, muchas de las cuales han sido ya aprobadas por el H. Congreso de la Unión. En particular, es pertinente mencionar las reformas a la Ley de Instituciones de Crédito y la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras, ambas aprobadas en 2001.

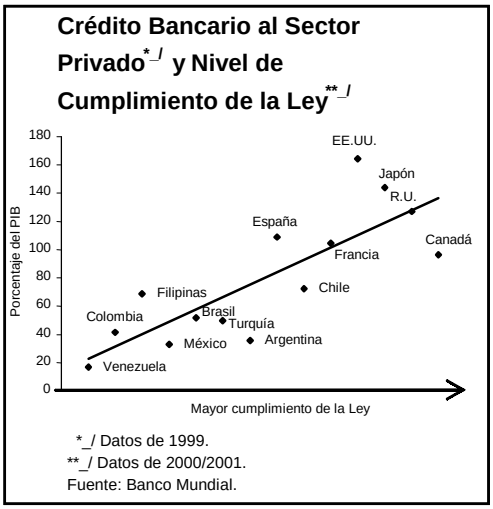
Las reformas aprobadas promoverán una mayor eficiencia en la operación de los intermediarios bancarios al fortalecer su estructura de gobierno corporativo, al ampliar la gama de servicios que dichas instituciones pueden ofrecer y al robustecer las facultades de las autoridades encargadas de la regulación y supervisión.

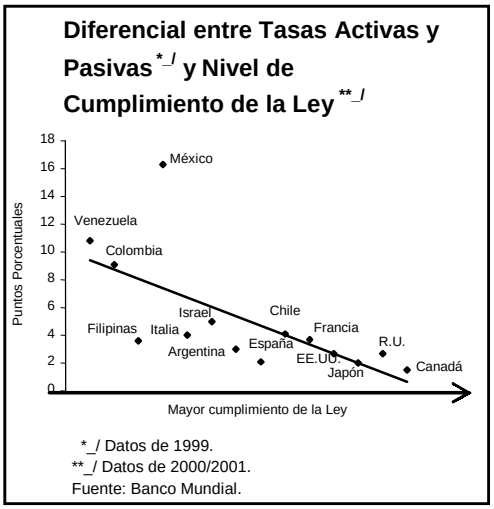
Adicionalmente, es oportuno señalar que el Senado de la República promovió acertadamente una iniciativa de ley para reglamentar la constitución y operación de las sociedades de información crediticia, estableciendo reglas claras que buscan fomentar la transparencia y eficiencia de las mismas y reconociendo el derecho de los usuarios al acceso a su información. Dichas sociedades son pieza clave de la infraestructura necesaria para que las instituciones de crédito otorguen financiamiento con bases sanas.

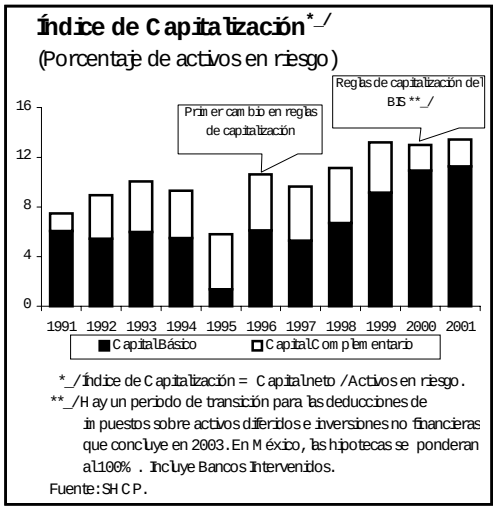
Cabe mencionar también que en mayo de 2002 fue publicada en el **Diario Oficial de la Federación** la resolución por la que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de las Reglas para los Requerimientos de Capitalización de las Instituciones de Banca Múltiple. Con ella se pretende continuar con el proceso de convergencia de la regulación bancaria con estándares internacionales, en este caso con las recomendaciones que, en materia de capitalización bancaria, ha dictado el Banco de Pagos Internacionales (BIS por sus siglas en inglés). La Resolución contempla también la simplificación de algunos procedimientos y/u homologación con criterios establecidos por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV), así como la eliminación de ciertas facultades discrecionales de las autoridades financieras.

La presente Administración también ha reconocido la ausencia de un marco normativo que otorgue una mayor seguridad jurídica a los acreedores mediante adecuados procesos procesales y mecanismos eficientes de otorgamiento de garantías y de cobranza de créditos. La evidencia internacional indica que problemas vinculados con la aplicación práctica de las leyes y con el apropiado desarrollo de procesos judiciales se reflejan en un menor otorgamiento de crédito bancario y en un mayor costo de financiamiento para el deudor. Por ello, el Ejecutivo Federal envió recientemente al H. Congreso de la Unión una Iniciativa que pretende inducir la reactivación del crédito, al coadyuvar al perfeccionamiento de los distintos componentes legales y prácticos involucrados en las operaciones de crédito y en el pago oportuno de los mismos. El capítulo 5 expone con mayor amplitud el contenido de estas reformas.

La importancia de contar con un marco normativo adecuado para inducir una expansión del crédito bancario es clara al examinar la evidencia internacional. En particular, como se ilustra en las dos gráficas siguientes, aquellos países con mayor cumplimiento de la ley gozan de un mayor crédito bancario y de menores diferenciales entre las tasas que los bancos cobran por prestar y las que pagan a los ahorradores.







La aprobación de las reformas financieras, aunada a los esfuerzos realizados en materia de regulación y supervisión bancaria, así como al adecuado manejo de las políticas fiscal y monetaria, permitirá que pronto el sistema bancario se encuentre en una posición privilegiada para iniciar un proceso sano y ordenado de otorgamiento de crédito. Actualmente, los bancos mantienen un nivel de capitalización consistente con estándares internacionales, así como posiciones sumamente sólidas en materia de cobertura y solvencia. La gráfica siguiente muestra la evolución favorable que ha presentado su índice de capitalización en los últimos años.[34]

Adicionalmente, la estabilidad en los mercados financieros y los bajos niveles de las tasas de interés internas registrados en los últimos meses han incrementado la demanda por crédito, especialmente por los consumidores, y han reducido la rentabilidad que tenía para el sistema bancario el mantener una cartera basada casi exclusivamente en papeles gubernamentales, créditos al Banco de México y poco otorgamiento a actividades productivas y a las familias del país. Esto se puede considerar como un paso incipiente hacia una reactivación del crédito bancario en el país, que contribuya positivamente al crecimiento económico.

34 El capital básico se compone de capital contable, obligaciones subordinadas e instrumentos de capitalización y deducciones de: inversiones en instrumentos subordinados, inversiones en acciones de entidades financieras, inversiones en acciones no financieras, financiamientos otorgados para adquisición de acciones del banco o entidades del grupo financiero, impuestos diferidos, gastos de organización y otros intangibles. El capital complementario son obligaciones e instrumentos de capitalización y reservas preventivas por riesgos crediticios generales.

Cuadro 3.2

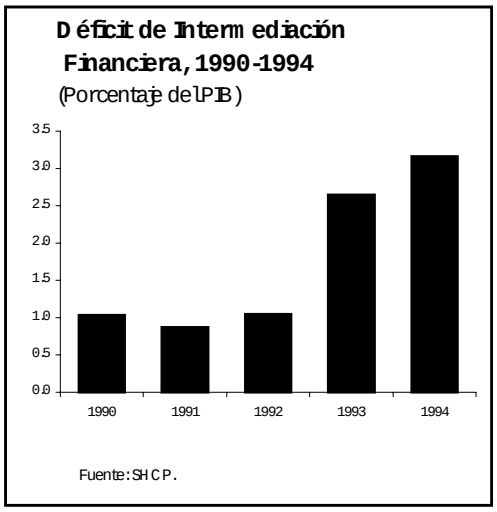
INDICADORES FINANCIEROS DE LA BANCA COMERCIAL, 1999-2001

	Cartera total (Variación real anual)	Cartera vencida (Variación real anual)	Cobertura[1/]	Morosidad[2/]	Solvencia[3/]	Capitalización[4/]
1999	-8.4	-27.7	107.8	8.9	-4.7	16.2
2000	-4.7	-37.8	115.4	5.8	-6.8	13.8
2001	-6.7	-17.4	123.8	5.1	-8.3	14.7

1/ Índice de cobertura = Provisiones/Cartera vencida.
2/ Índice de morosidad = Cartera vencida/Cartera total.
3/ Índice de solvencia = (Cartera vencida-Provisiones)/Capital neto.
4/ Índice de capitalización = Capital neto/Activos en riesgo.
Fuente: Comisión Nacional Bancaria y de Valores y SHCP. En 2001 no se incluye a Banca Quadrum debido a que estaba intervenida por la CNBV.

En todo caso, la solvencia del sistema bancario y la estabilidad económica alcanzada son condiciones necesarias más no suficientes para promover la reactivación del crédito bancario. La consolidación de un entorno jurídico adecuado será indispensable para propiciar una sana y eficiente intermediación por parte de la banca comercial. En este sentido, la iniciativa para impulsar la reactivación del crédito mencionada anteriormente representa un elemento imprescindible en este proceso.

3.2.2. Banca de desarrollo y fondos de fomento



Al inicio de la década de los noventas se realizaron cambios orientados a enaltecer el papel de la banca de desarrollo y los fondos de fomento en el desarrollo económico del país. En respuesta, la intermediación financiera por parte del sistema de fomento se incrementó sensiblemente a partir de 1992, contribuyendo a financiar la expansión del gasto agregado en la economía que redundó a la postre en importantes desequilibrios en la cuenta corriente de la balanza de pagos del país.[35]

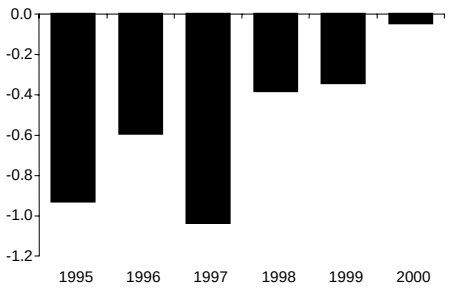
El incremento desordenado de la intermediación financiera de la banca de desarrollo y los fondos de fomento en el periodo 1990-1994 se basó, en la mayoría de los casos, en procesos de evaluación e infraestructuras crediticias limitadas que redundaron en pérdidas y costos significativos. De esta forma, a partir de 1995 diversas instituciones de banca de desarrollo se vieron obligadas a suscribir convenios de saneamiento financiero con el Gobierno Federal, algunos de los cuales aún no terminan. Incluso algunas instituciones de fomento han tenido que ser liquidadas debido a su inviabilidad.[36]

Esta situación propició que el financiamiento al sector privado y social por parte del sistema financiero de fomento en el periodo 1995-2000 fuera prácticamente inexistente. De hecho, durante ese periodo se registró un superávit por intermediación financiera, lo que reflejó la concentración del esfuerzo gubernamental en el proceso de saneamiento.

35 La intermediación financiera se define como el endeudamiento neto en que incurre la banca de desarrollo y los fondos y fideicomisos de fomento para financiar al sector privado y cubrir su déficit de operación.

36 El 29 de mayo de 1998 se publicó en el **Diario Oficial de la Federación** el Decreto por el que se abrogó la Ley Orgánica del Banco Nacional de Comercio Interior (BNCI) y el 28 de noviembre del 2000 se publicó el Decreto por el cual se procede a la extinción de Financiera Nacional Azucarera (FINA).

Déficit de Intermediación Financiera*, 1995-2000
(Porcentaje del PIB)



*_/ Signo negativo indica superávit.
Fuente: SHCP.

Los esfuerzos recientes en materia de capitalización y saneamiento serán fundamentales para que la banca de desarrollo proporcione alternativas sanas de financiamiento para aquellos proyectos y sectores que no son atendidos por la banca comercial. Para ello, será necesario profundizar el proceso de modernización del marco regulatorio de las instituciones, reducir sus costos de operación y reestructurar el sistema de fomento en su conjunto, con el objeto de que dichas entidades puedan realizar sus actividades disminuyendo en lo posible distorsiones en los mercados, transparentando subsidios y evitando que produzcan cuantiosas presiones fiscales inesperadas en el futuro.

En este contexto y en el marco de la reforma financiera, el Ejecutivo Federal, con la aprobación del H. Congreso de la Unión, ha expedido leyes y promovido reformas legales orientadas a mejorar el sistema financiero de fomento en nuestro país. Las iniciativas legales aprobadas, mismas que se discuten ampliamente en el capítulo 5, buscan incrementar la participación de este sector en el desarrollo regional y nacional, impulsar el ahorro popular, fortalecer las reglas de gobierno corporativo, transparencia de operaciones y rendición de cuentas, y consolidar al sistema financiero de fomento como un instrumento promotor del desarrollo. En cuanto a sus presupuestos de gasto e inversión, éstos se autorizarán únicamente por su órgano de gobierno dentro de los parámetros de gasto programados. Así, al contar con condiciones de funcionamiento similares a los de otros intermediarios financieros, los consejos directivos de estas instituciones de banca de desarrollo podrán realizar una labor más eficiente y eficaz.

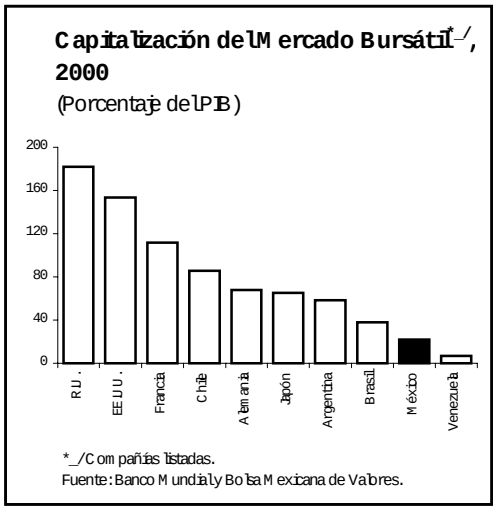
3.3. Situación actual de los intermediarios no bancarios

3.3.1. Mercado bursátil

La protección de los inversionistas que participan en el mercado de valores y la propia eficiencia del mercado dependen, en gran medida, de la revelación oportuna de información por parte de los emisores. En México, sin embargo, el esquema regulatorio se basó por muchos años en un enfoque de méritos. De acuerdo con este enfoque, las autorizaciones para realizar una oferta pública se otorgaban con base en las bondades de los títulos a ser emitidos y las características del emisor. Los inversionistas debían entonces identificar los riesgos y beneficios asociados con dicha inversión.

A partir de la crisis de 1994-1995, las autoridades cambiaron el enfoque regulatorio hacia un esquema basado en la revelación de información. Bajo este enfoque, la capacidad de los títulos emitidos para cotizar en el mercado depende de la información revelada por los emisores sobre ellos mismos y sobre las características del título. Así, en 1997 la Comisión Nacional Bancaria y de Valores emitió reglas relativas a la inscripción de valores en el Registro Nacional de Valores e Intermediarios (RNVI) y estableció disposiciones de carácter general aplicables a la revelación de hechos relevantes que pueden influir en el valor de los títulos. Dichas reglas han sido complementadas y perfeccionadas en los últimos años mediante la imposición de diversos requisitos de tipo cuantitativo y cualitativo a los emisores.

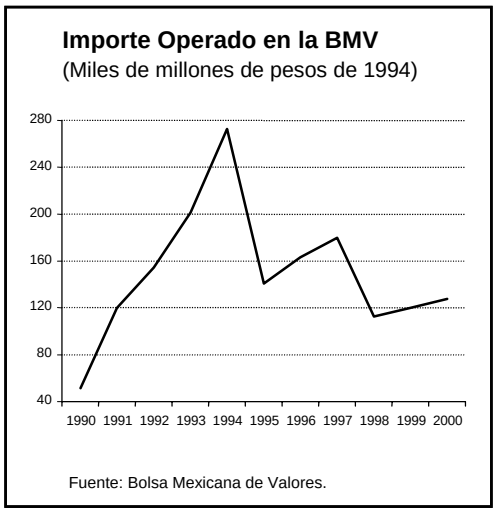
A pesar de estos esfuerzos, la difícil coyuntura económica generada por la crisis de 1994-1995 y la carencia de un marco normativo que protegiera los derechos de los inversionistas minoritarios y que favoreciera la eficiencia del mercado, afectaron negativamente la demanda por papeles accionarios y la valuación de las acciones en bolsa, inhibiendo así la oferta de nuevas colocaciones. Lo anterior se reflejó en una reducida penetración del mercado bursátil en la economía en relación con niveles internacionales.



Así, al inicio de la presente Administración, era clara la percepción de que el mercado bursátil continuaba mostrando problemas estructurales significativos. Todavía son pocas las empresas que cotizan en la Bolsa Mexicana de Valores (BMV), y en general la propiedad de dichas compañías presenta una alta concentración, por lo que sólo una fracción de las acciones disponibles se comercia con regularidad. La falta de liquidez del mercado mexicano es exacerbada por el hecho de que las empresas más importantes intercambian sus títulos en el mercado de Nueva York, donde concentran la mayoría de sus operaciones, y por el hecho de que muchas empresas han optado por emitir más de una serie accionaria, fraccionando así la poca liquidez existente.

Asimismo, la falta de una base sólida de inversionistas nacionales, tanto institucionales como de menudeo, ha impedido generar la demanda que requiere el mercado accionario para convertirse en una atractiva fuente de fondeo para las empresas. La falta de dicha base de inversionistas es consecuencia de un entorno macroeconómico caracterizado, hasta hace poco, por altas tasas reales de interés y un marco jurídico y regulatorio que no dotaba de seguridad a los inversionistas en el mercado bursátil.

Los mercados son más atractivos para los inversionistas cuando éstos tienen la certeza de que sus operaciones se celebran en un entorno de estabilidad, justicia, equidad y protección de sus intereses. Por ello, convertir al mercado de valores en una verdadera fuente de financiamiento a la inversión privada requiere de la instrumentación de reformas que doten de seguridad a los inversionistas sobre los derechos que adquieren al invertir en bolsa y fomenten un mercado secundario líquido y activo, para lo cual es indispensable crear una sólida base de inversionistas institucionales encabezados por sociedades de inversión, fondos de pensiones privadas, compañías aseguradoras y AFORES.[37] Adicionalmente, se sabe que es imprescindible definir claramente los derechos de los inversionistas minoritarios y asegurar que éstos sean respetados plenamente.



Precisamente con el objeto de remediar gran parte de las deficiencias apuntadas, el Ejecutivo Federal promovió en 2001 sendas reformas a la Ley del Mercado de Valores y a la correspondiente a Sociedades de Inversión, reformas que fueron aprobadas por el H. Congreso de la Unión. Las modificaciones legales aprobadas buscan proporcionar un mayor nivel de protección a los inversionistas y crear un marco corporativo transparente a través de diversos mecanismos, entre los que destacan: la revelación de información; mejores prácticas de gobierno; establecimiento de derechos explícitos para minorías que cuenten con un cierto porcentaje del capital de la emisora y de límites para la emisión de acciones sin voto o de voto restringido, y procedimientos estrictos para

37 Administradoras de Fondos para el Retiro.

regular los cambios de control y de participaciones significativas en emisoras[38] Además, las modificaciones buscan ampliar el acceso del pequeño y mediano inversionista al mercado de valores y promover una mayor diversificación del riesgo al flexibilizar el régimen de inversión de las sociedades.

3.3.2. Mercado de deuda

Al igual que en el caso del mercado bursátil, la revelación de información oportuna por parte de los emisores es fundamental para la confianza de los inversionistas participantes en el mercado de deuda. En este sentido, los esfuerzos realizados en los últimos años por las autoridades financieras para consolidar el enfoque regulatorio de revelación de información han buscado también impulsar el desarrollo del mercado de deuda privada.

Cuadro 3.3

VALORES EN CIRCULACIÓN
(Saldos en millones de pesos)

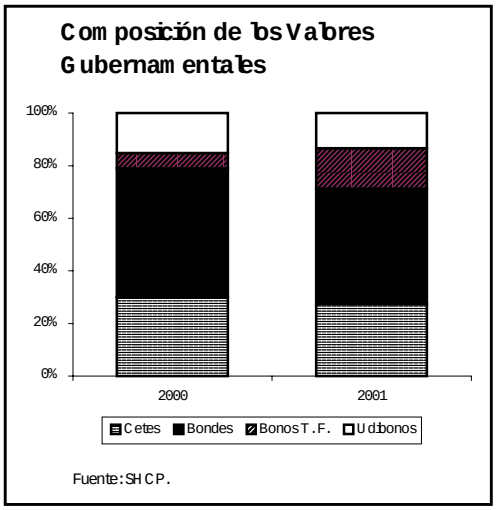
	1992-1994 */	1996-2000 */	2001
Total de valores emitidos	142,449.5	481,053.9	1,136,756.4
% PIB	11.1	11.4	19.7
Valores emitidos por el Gobierno Federal **/	116,793.2	394,643.3	711,248.0
% PIB	9.1	9.3	12.3
Valores emitidos por el IPAB	n.d.	14,162.0	149,527.6
% PIB	n.d.	0.3	2.6
Valores emitidos por Banxico (BREMS)	n.d.	4,197.8	144,640.3
% PIB	n.d.	0.1	2.5
Valores emitidos por entidades privadas ***/	25,656.3	68,050.8	131,340.6
% PIB	2.0	1.7	2.3

*/ Promedio.
**/ Incluye cetes, bondes, bores, BIB's, ajustabonos, tesobonos, udibonos y Bonos a tasa fija.
***/ Incluye papel comercial de corto y largo plazo, obligaciones quirografarias e hipotecarias.
n.d. Cifras no disponibles.
Fuente: Banco de México.

No obstante los logros alcanzados en materia de regulación y supervisión, el mercado de deuda interna denominada en moneda nacional continúa concentrado en instrumentos del sector público. En 2001, por ejemplo, los valores en circulación emitidos por entidades privadas representaron menos del 12 por ciento del total de los títulos de deuda en circulación emitidos en el país.

Para fomentar el desarrollo del mercado de deuda privada es fundamental impulsar como primer paso el mercado de deuda gubernamental. Un mercado desarrollado de deuda gubernamental permite establecer un marco de referencia para las operaciones de deuda privada tanto de corto como de largo plazo, y propicia la coexistencia de diversos instrumentos de manera líquida. Al respecto, la presente Administración ha realizado esfuerzos importantes para incrementar la duración de la deuda del sector público y extender la curva de rendimientos de títulos gubernamentales. En particular, se ha logrado ampliar las emisiones de bonos de desarrollo a tasa fija con plazos de 3 y 5 años y de títulos indizados a la inflación con plazos de 10, 20 y 30 años. A partir de julio de 2001, se inició la emisión de bonos a tasa fija a un plazo de 10 años. Asimismo, el Gobierno ha continuado aplicando medidas para ampliar la liquidez en el mercado secundario de títulos gubernamentales, como son la reapertura de las emisiones y la consolidación de la figura de los formadores de mercado.

38 Los elementos y objetivos de las reformas a las leyes del Mercado de Valores y de Sociedades de Inversión se exponen ampliamente en el capítulo 5.



De forma paralela, la Administración ha avanzado en la modernización del marco regulatorio del mercado de valores, con el objeto de ampliar la oferta por títulos de deuda del sector privado, así como de establecer prerrogativas que permitan al sector privado contar con un catálogo de títulos de deuda de fácil emisión. Como se mencionó en la sección anterior, la presente Administración, con la constructiva colaboración del H. Congreso de la Unión, ha instrumentado reformas significativas a la Ley del Mercado de Valores y a la Ley de Sociedades de Inversión. Dichas reformas fortalecen la aplicación del enfoque de revelación de información e introducen un nuevo instrumento de gran versatilidad destinado a circular en el mercado de valores denominado certificado bursátil, mismo que puede ser emitido por sociedades anónimas, entidades de la administración pública federal paraestatal, entidades federativas, municipios y entidades financieras cuando actúen como fiduciarias.

Al ser un título de crédito que incorpora las virtudes de fácil emisión de los pagarés y los adecuados niveles de protección para los tenedores contemplados por las obligaciones, los certificados bursátiles han detonado la reactivación del mercado de renta fija para las empresas en territorio nacional, al haberse emitido títulos por 32 mil 17 millones de pesos en el lapso de agosto de 2001 a mayo de 2002, además de que entre enero y mayo de 2002 se han autorizado para su próxima emisión títulos por 17 mil 577 millones de pesos.[39] Cabe mencionar que estas emisiones le han permitido a las empresas obtener financiamiento en pesos a costos y plazos atractivos (hasta 10 años), lo que ha redundado en una sustitución de deuda en dólares por deuda en pesos y ha disminuido la vulnerabilidad de la economía ante perturbaciones del exterior. Los títulos aludidos se han convertido ya en un serio sustituto del crédito bancario para las empresas.

3.3.3. Otros intermediarios financieros

3.3.3.1. Sector asegurador

En los últimos años, las acciones de las autoridades financieras en materia de seguros y fianzas se dirigieron a mejorar la supervisión de las instituciones que integran el sector, adecuando el marco legal a los estándares internacionales de regulación prudencial y a las necesidades del mercado. Lo anterior permitió que las aseguradoras y afianzadoras hayan alcanzado una posición más sólida y desempeñen mejor su función económica y social, contribuyendo así a la generación de ahorro interno. En particular, la creación de las aseguradoras de pensiones ha permitido que entre 1997 y 2001 las aseguradoras crearan reservas por este tipo de seguros por aproximadamente 45 mil millones de pesos, reservas que han sido destinadas en su mayoría a la inversión en instrumentos de deuda indizados a la inflación a plazos de 10, 20 y 30 años. Por su

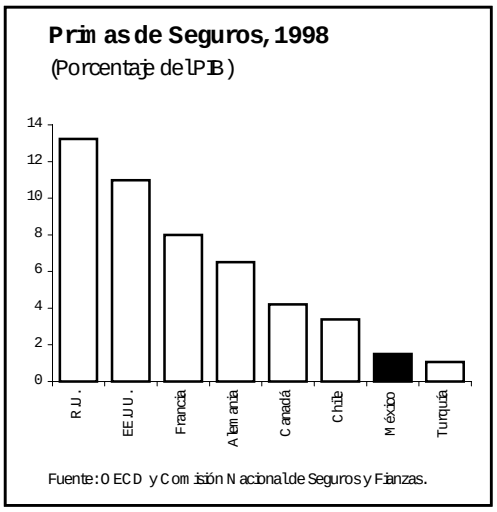
39 Bolsa Mexicana de Valores, cifras preliminares a mayo de 2002.

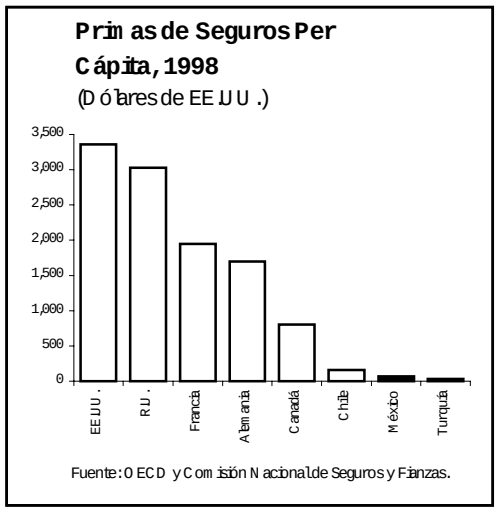
naturaleza, los seguros de pensiones son los intermediarios que quizás tengan el horizonte más largo de inversión y que por ende serán claves para el financiamiento de proyectos de larga maduración, tales como inversiones en infraestructura.

La estructura de los mercados de seguros y fianzas se ha visto fortalecida con la creación, fusión, adquisición y alianzas de empresas que buscan abarcar un mercado mayor y atacar nuevos segmentos de la industria aseguradora y afianzadora. De esta forma, los cambios estructurales realizados en la industria se observan en la integración de instituciones de seguros y fianzas a grupos financieros, la especialización de las empresas en ciertos ramos de seguro, la utilización de nuevos canales de distribución y la creciente entrada de capital extranjero.

Sin embargo, al comparar los niveles de penetración (primas/PIB) y de densidad (primas *per cápita*) del mercado de seguros nacional con aquéllos de los mercados maduros de seguros en el mundo, es evidente que existe, en efecto, un mercado potencial de seguros que deberá desarrollarse en los próximos años.

El reto de la presente Administración, entonces, está en aprovechar dicho potencial de crecimiento mediante el establecimiento de sistemas de autorregulación y el fomento de la cultura del seguro. Por ello, el Ejecutivo Federal ha llevado a cabo reformas a la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros y a la Ley Federal de Instituciones de Fianzas, las cuales buscan, entre otros objetivos, fortalecer las estructuras de gobierno corporativo del sector asegurador, proteger los intereses del público mediante el establecimiento de una base jurídica para la dispersión adecuada en el uso de reaseguradoras y reafianzadoras y mejorar la evaluación de los riesgos asociados con las actividades de fianzas. El capítulo 5 describe de forma más detallada el contenido de estas reformas.





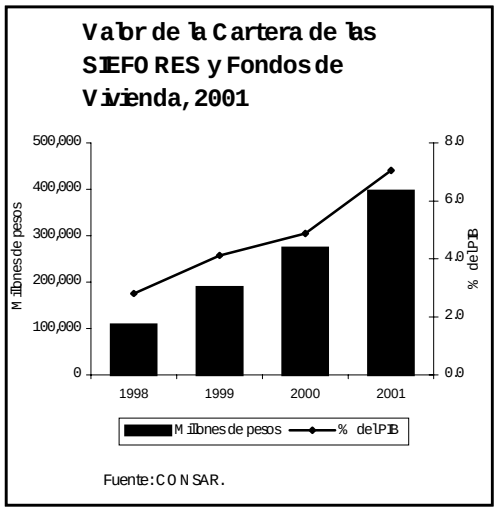
3.3.3.2. Sistema de pensiones

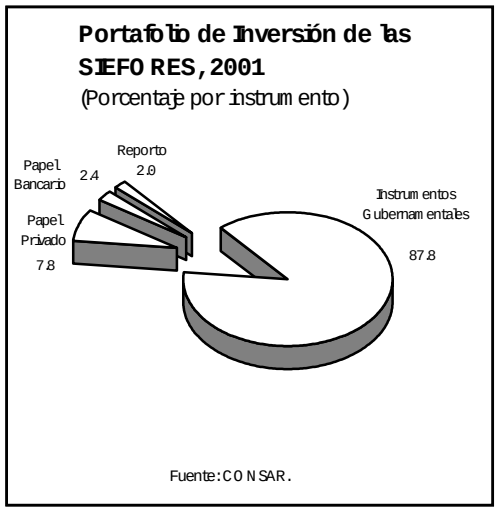
A fin de enfrentar el proceso de transición demográfica del país caracterizado por una disminución de la natalidad y un aumento en la esperanza de vida de la población, el primero de julio de 1997 inició operaciones un sistema de pensiones basado fundamentalmente en un esquema de capitalización individual, conforme al cual las contribuciones realizadas por los trabajadores, los patrones y el propio Gobierno se depositan y registran en una cuenta individual propiedad del trabajador, cuya administración está confiada a entidades financieras especializadas denominadas Administradoras de Fondos para el Retiro (AFORES).[40] Por otra parte, la inversión de los recursos correspondientes se lleva a cabo por Sociedades de Inversión Especializadas de Fondos para el Retiro (SIEFORES), administradas y operadas por las AFORES.

40 El nuevo sistema de pensiones sólo cubre a los trabajadores afiliados al IMSS.

Además de la cuenta individual, el esquema contiene dos subcuentas adicionales para los trabajadores: la de aportaciones voluntarias y la de vivienda. En la primera el trabajador y/o patrón pueden realizar depósitos adicionales a los obligados por ley, teniendo así la posibilidad de incrementar el monto de los recursos disponibles llegada la edad del retiro. En la subcuenta de vivienda, las AFORES llevan el registro de los recursos correspondientes a las cuotas patronales que van dirigidas al Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT) junto con los intereses que paga este Instituto.

La instrumentación del nuevo sistema de pensiones ha sido, sin duda, una de las reformas estructurales más importantes de los últimos años: la suma del valor de la cartera de las SIEFORES y los fondos de vivienda ascendió al cierre de 2001 a 396,324.2 millones de pesos, lo que equivale a 6.9 por ciento del PIB y representa el 14.4 por ciento del saldo de ahorro financiero del país. De esta forma, el sistema de pensiones ha impulsado la expansión del ahorro financiero, al proveer una demanda constante y significativa de valores y al compensar la contracción de la captación bancaria registrada en los últimos años.





La instrumentación de este esquema ha estimulado también el ahorro interno de largo plazo, mismo que es fundamental para el desarrollo y la maduración del mercado de capitales. Asimismo, la transparencia del nuevo sistema de pensiones en cuanto al destino de los recursos y la certeza de su propiedad ha incentivado una mayor participación de los trabajadores en el sector formal de la economía, ya que hace más atractivo tanto a los patrones como a los propios trabajadores el cumplir con sus aportaciones.

Los beneficios mencionados subrayan la importancia de profundizar el proceso de modernización y consolidación del sistema de pensiones, con el fin de que éste sea financieramente sustentable en el mediano plazo. Al respecto, la presente Administración ha presentado al Poder Legislativo una reforma a la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, misma que fue aprobada en abril de 2002 por la Cámara de Diputados y turnada para los efectos constitucionales correspondientes al Senado de la República. A través de dicha reforma, se alcanzarían diversos objetivos, entre los que destacan: (a) permitir la participación de los trabajadores no afiliados al IMSS en el sistema de ahorro para el retiro; (b) crear nuevas figuras de sociedades de inversión cuyo objeto sea la inversión de fondos de pensiones y jubilaciones privadas; (c) revisar la estructura de comisiones en el sistema; y, (d) flexibilizar el régimen de inversión de las SIEFORES. De esta forma, la Iniciativa de ley busca potenciar el crecimiento de este sector que tanto ha hecho por el desarrollo de nuestro sistema financiero.

3.3.3.3. Sociedades de inversión

Aun cuando la figura de sociedades de inversión existe desde el año de 1950, el marco regulatorio no había sido el adecuado para que dicho instrumento se convirtiera en el vehículo de ahorro que diera acceso al gran público inversionista, en especial a los pequeños y medianos ahorradores, al mercado de valores, tanto al de deuda como al accionario. Las sociedades de inversión son un mecanismo ideal para que el

pequeño inversionista adquiera una cartera diversificada y administrada por expertos aun cuando el monto de su inversión sea relativamente bajo y así acceda a mercados en los que individualmente no podría participar.

La estructura del sistema financiero y la falta de una regulación que previera la independencia de los administradores de sociedades de inversión con respecto a los responsables por manejar carteras propiedad de otros intermediarios financieros provocaron, primero, que en general sólo se ofrecieran sociedades de inversión a personas con patrimonios relativamente altos y segundo, que se presentaran conflictos de intereses en quienes administraban dichas sociedades de inversión que dieron como resultado minusvalías importantes en el patrimonio de los miembros de algunas sociedades de inversión al anteponer el interés del intermediario administrador de las sociedades al de los inversionistas.

Derivado de lo anterior, al cierre de 2000 el número de cuentas de sociedades de inversión era de apenas 438,517 (comparado con más de 5 millones de cuentas en pagarés del sistema bancario), mientras que el monto de recursos administrado por sociedades de inversión ascendía a cerca de 185 mil millones de pesos, es decir 3.4 por ciento del PIB y 7.8 por ciento del ahorro financiero. Entre 1995 y 2000 este sector creció a un paso moderado: los activos de las sociedades de inversión crecieron en promedio apenas 8 por ciento al año en términos reales en dicho periodo, mientras que el número de sociedades de inversión pasó de 313 a 339, es decir, un incremento del 8.3 por ciento en estos cinco años.

Cuadro 3.4

SOCIEDADES DE INVERSIÓN							
	1995	**1996**	**1997**	**1998**	**1999**	**2000**	**Var. % 95-00**
Sociedades en operación	313	314	313	318	316	339	8.3
Número de clientes	263,078	304,439	312,798	334,092	398,161	438,517	66.7
Activos totales (Millones de pesos)	58,622	81,635	111,432	123,872	189,938	184,923	215.4

Fuente: CNBV.

La evolución de la composición de las carteras de sociedades de inversión entre 1995 y 2000 es un reflejo de lo sucedido en el mercado de valores. Mientras que en 1995 la cartera de las sociedades de inversión estaba compuesta en un 20.3 por ciento por acciones, al cierre de 2000 dicha cifra había disminuido a 10.7 por ciento. Asimismo, cuando en 1995 la cartera estaba invertida en un 48.6 por ciento en títulos bancarios y sólo 6.3 por ciento en valores gubernamentales, para el cierre del 2000 la participación de instrumentos gubernamentales en la cartera se había incrementado al 48.1 por ciento del total de los activos del mercado y la de papel bancario había disminuido a 32.9 por ciento.

Ante esta situación, y a propuesta del Ejecutivo, en abril de 2001 el H. Congreso de la Unión promulgó una nueva Ley de Sociedades de Inversión que sustituyó a la emitida en 1985. En dicha reforma se establece un marco regulatorio que evita se presenten los conflictos de interés en los administradores de las sociedades al segregar dicha función en una entidad independiente a las instituciones de crédito, casas de bolsa y otros intermediarios financieros, de manera similar a como se encuentran separados estos intermediarios y las AFORES. Con el mismo propósito, en la nueva Ley se establece un nuevo marco de gobierno corporativo para las operadoras de sociedades de inversión así como para las sociedades de inversión, en el que se exige entre otros mecanismos la participación de miembros independientes en sus respectivos consejos de administración y el nombramiento de un contralor normativo que vele por evitar conflictos de interés en las instituciones y el manejo de los recursos del público.

Cuadro 3.5

CARTERA DE VALORES DE LAS SOCIEDADES DE INVERSIÓN
(Cifras en millones de pesos corrientes y porcentajes)

	1995	%	1996	%	1997	%	1998	%	1999	%	2000	%
Acciones	11,280	20.3	11,059	14.1	17,109	16.3	10,694	8.9	19,212	10.2	18,948	10.7
Títulos Bancarios	26,972	48.6	47,935	61.2	50,680	48.2	77,159	64.3	84,046	44.4	57,936	32.9
Gobierno Federal	3,488	6.3	9,867	12.6	26,611	25.3	18,963	15.8	71,200	37.6	84,722	48.1
Papel Privado	5,582	10.0	4,863	6.2	7,430	7.1	10,456	8.7	11,239	5.9	10,923	6.2
Otros	8,229	14.8	4,640	5.9	3,311	3.1	2,653	2.2	3,505	1.9	3,741	2.1
Gran total	55,551	100.0	78,364	100.0	105,141	100.0	119,925	100.0	189,202	100.0	176,270	100.0

Fuente: CNBV.

Además de mejorar el marco normativo para evitar los abusos, con el fin de fomentar la canalización de ahorro a través del sistema financiero, la nueva Ley crea la figura del distribuidor de sociedades de inversión que permitirá ampliar de manera significativa los canales de distribución de éstas y flexibiliza el régimen de inversión y estructura de las sociedades de inversión, lo que fomentará la creación de productos más competitivos y dirigidos al pequeño y mediano ahorrador.

La entrada en vigor de la nueva Ley, así como el marco de estabilidad financiera que vivió el país el año pasado permitió un crecimiento sumamente importante de este sector en el 2001. Durante ese año, el valor total de los activos en sociedades de inversión creció en cerca de 54 por ciento en términos reales para situarse en 296 mil 800 millones de pesos en diciembre. Así, el crecimiento del año pasado fue mayor al crecimiento real total de los cinco años previos (47.1 por ciento). De la misma manera, durante el 2001 el número de sociedades de inversión se incrementó en 40, comparado con 26 entre 1995 y 2000, y el número de cuentas se incrementó en un 27 por ciento, pasando de 438 mil a 556 mil.

La experiencia del año 2001 es muestra del potencial de crecimiento que existe en este sector. Bajo el nuevo marco regulatorio y ante un entorno de estabilidad macroeconómica, las sociedades de inversión deben convertirse en un vehículo de ahorro que haga posible el incremento del ahorro interno financiero, al presentarle a los pequeños y medianos ahorradores un alternativa atractiva de ahorro dado los rendimientos que ofrecen, los bajos costos de intermediación que tienen y la transparencia de su manejo y administración.

3.3.3.4. Sociedades financieras de objeto limitado

Las sociedades financieras de objeto limitado (SOFOLES), instituciones financieras especializadas que surgen en 1993, constituyen un sector exitoso que ha demostrado notable capacidad para adaptarse a situaciones económicas difíciles. Ciertamente el éxito de su desempeño ha sido la especialización de sus actividades, aunque no debe olvidarse que parte de su éxito resultó de la imposibilidad de la banca múltiple para continuar otorgando financiamiento a diversas ramas productivas y sectores de la sociedad, luego de la crisis de 1994-1995.

Las SOFOLES constituyen un segmento dinámico de financiamiento a la economía, que a diciembre de 2001 registró un total de 3,973,393 créditos otorgados a diferentes sectores, destacando en particular el financiamiento a los sectores automotriz y al de vivienda.[41] Los activos totales al cierre de 2001 ascendieron a 86,968 millones de pesos, con un índice de morosidad de 2.5 por ciento, que se compara con 5.1 por ciento de la banca comercial.

41 Fuente: Asociación Mexicana de Sociedades Financieras de Objeto Limitado A.C. (AMSFOL).

Cuadro 3.6

DIMENSIONAMIENTO DEL SISTEMA DE SOFOLES */			
Sector	**SOFOLES (Número)**	**Activos totales (Millones de pesos)**	**Participación (%)**
Inmobiliarias	19	43,773	50.3
Automotriz	3	37,880	43.6
Empresas	5	2,645	3.0
Consumo	3	1,777	2.0
Otras	5	894	1.0
SISTEMA	35	86,968	100.0

*/ Cifras a diciembre de 2001.
Fuente: SHCP.

Los activos de las SOFOLES representan apenas 1.5 por ciento del PIB a diciembre de 2001 y 5.5 por ciento de los activos totales de la banca a la misma fecha. No obstante este reducido tamaño, a través de la especialización en una sola rama del crédito, el enfoque hacia nichos de mercado específicos abandonados por la banca comercial, y gracias a su adaptación a las necesidades particulares tanto de recursos financieros como de capacidad de pago de grupos de agentes económicos, las SOFOLES se han abierto oportunidades de negocio en una variedad de campos, que van desde el otorgamiento de créditos al consumo, financiamiento a la educación, y créditos para autos y vivienda, hasta el financiamiento para créditos a la pequeña y mediana empresa, préstamos para maquinaria y capital de trabajo, entre otros.

El éxito del sector se refleja en los resultados alcanzados, teniendo el sistema de SOFOLES una rentabilidad del capital de 29.7 por ciento a diciembre de 2001 y un índice de eficiencia operativa (medido como gastos de operación a ingresos totales) de 42.8 por ciento a la misma fecha. El sector más dinámico lo constituye el sector automotriz, que con tan sólo 3 sociedades, participa con 43.6 por ciento de los activos del sistema y registró la mayor expansión en créditos colocados en 2001, reportando un crecimiento de 19.5 por ciento de cartera vigente año a año.

Cuadro 3.7

DESEMPEÑO FINANCIERO DE LAS SOFOLES		
Indicadores Financieros	**Dic 00**	**Dic 01**
Índice de morosidad[1/]	2.2	2.5
Índice de cobertura[2/]	99.9	101.1
Índice de solvencia[3/]	0.0	-0.3
Capital contable / Activos	8.1	8.5
ROA [4/]	3.1	2.6
ROE [5/]	34.2	29.7
Eficiencia[6/]	38.8	42.8

1/ Cartera vencida / Cartera total.
2/ Provisiones / Cartera vencida.
3/ Cartera vencida - Provisiones / Capital contable.
4/ Utilidad anualizada / Activos promedio.
5/ Utilidad anualizada / Capital promedio.
6/ Gastos de operación / Ingresos totales.
Fuente: SHCP.

La presente Administración continuará impulsando el adecuado funcionamiento de estas sociedades en los próximos años, el cual será de gran importancia para consolidar el proceso de modernización y fortalecimiento que atraviesa nuestro sistema financiero. Al ofrecer productos y servicios específicos que permiten atender necesidades de importantes sectores de la sociedad y al ampliar el catálogo de oportunidades de financiamiento, las SOFOLES fomentarán la competencia entre los intermediarios financieros y facilitarán el acceso de un mayor número de usuarios al sector financiero formal. Adicionalmente, el sistema de SOFOLES coadyuvará de manera significativa a impulsar el mercado de vivienda, alta prioridad de este Gobierno.

3.4. Consideraciones finales en torno al diagnóstico del sistema financiero

El bajo nivel de penetración del sistema financiero en la economía, aunado a la fuerte demanda de recursos financieros por parte del sector público, se ha traducido en menores recursos disponibles para el financiamiento de la inversión privada. Esta situación ha ocasionado un cambio importante en las características del proceso de intermediación, toda vez que el sector privado se ha visto obligado a recurrir a fuentes alternativas al sistema financiero nacional para el financiamiento de sus necesidades de inversión.

Con el objeto de remediar esta situación, el Ejecutivo Federal se ha abocado desde el inicio de 2001 a impulsar una reforma integral al sistema financiero que sea profunda y expedita. A la fecha, se han presentado ya más de una docena de iniciativas, mismas que han sido aprobadas en su mayoría, lo que ha dado lugar a un avance sin precedente en el marco regulatorio y de supervisión del sistema financiero. En este sentido, es necesario reconocer el arduo trabajo del Poder Legislativo, pues sin su apoyo las reformas referidas no se hubieran logrado. También es pertinente comentar que todavía es prematuro para poder observar plenamente el potencial de dichas reformas, pues lleva tiempo su instrumentación. En todo caso, se espera que en los próximos meses los efectos positivos de estas reformas se reflejen de manera más notoria en los diferentes ámbitos del sistema financiero nacional.

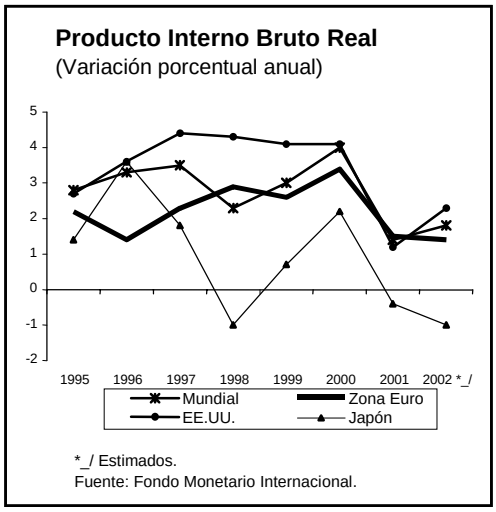
Como se verá ampliamente en el capítulo 5, esta Administración deberá continuar en los próximos años con la instrumentación de reformas estructurales necesarias para ampliar la disponibilidad de recursos financieros al sector privado en condiciones más eficientes y competitivas.

4. Perspectivas para la Economía Global en el mediano plazo

4.1. Evolución de la economía global en 2001

Durante 2001, la expansión de la economía mundial fue menor a la esperada a inicios de ese año y, por primera vez en un cuarto de siglo, los tres principales bloques económicos, Estados Unidos, la Zona Europea y Japón, atravesaron simultáneamente por un marcado proceso de desaceleración económica. El volumen de comercio mundial de bienes y servicios se contrajo 0.2 por ciento en 2001, cifra que se compara de manera desfavorable con la expansión de 12.4 por ciento registrada en 2000. En particular, los países en vías de

desarrollo experimentaron una caída de 12 puntos porcentuales en el ritmo de crecimiento de la demanda por sus exportaciones de bienes.[42]



La moderada expansión de la economía global durante 2001 tuvo sus orígenes en la evolución de la actividad económica en los Estados Unidos. Después de registrar la expansión más larga del periodo de la posguerra y de haber representado el principal motor de la economía mundial durante la década de los noventa, al absorber una gran parte de los excedentes de producción del resto del mundo e incrementar sustancialmente su déficit en cuenta corriente, la economía norteamericana comenzó a mostrar algunos signos de desaceleración en 2000. Desde la segunda parte de ese año, los mercados de valores estadounidenses iniciaron una significativa corrección a la baja, evidenciando el elevado valor que los títulos accionarios tenían en relación con el valor presente de las utilidades esperadas y los montos excesivos de inversión que fueron canalizados a finales de la década pasada al sector de alta tecnología.

Cuadro 4.1

CUENTA CORRIENTE
(Miles de millones de dólares de los EE.UU.)

	1997	1998	1999	2000	2001
EUA	-139.8	-217.5	-324.4	-444.7	-417.4
Zona Euro	102.5	64.4	24.3	-11.0	41.9
Japón	96.6	119.1	114.5	119.6	87.6
Resto del Mundo	-59.3	34.0	185.6	336.1	287.9

Nota: El signo (-) denota déficit.
Fuente: Fondo Monetario Internacional.

Como resultado de este exceso de capacidad instalada, la demanda por bienes de inversión disminuyó fuertemente. En paralelo, el sector productivo redujo considerablemente su actividad, satisfaciendo gran parte de la demanda a través de inventarios acumulados.

Toda vez que cerca de la mitad de la inversión estadounidense del año 2000 y de los precedentes se realizó en bienes del sector de alta tecnología, la fuerte contracción de la demanda por inversión tuvo un impacto significativo en el desempeño de las economías de la región Asia-Pacífico, las cuales concentran sus exportaciones en ese tipo de productos.

42 Fondo Monetario Internacional, “World Economic Outlook”, abril de 2002.

Cuadro 4.2

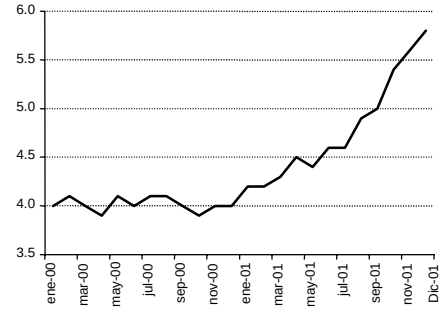
OFERTA Y DEMANDA AGREGADAS DE LOS ESTADOS UNIDOS
(Variación % real trimestral anualizada, ajustada por estacionalidad)

	00 I	00 II	00 III	00 IV	Anual 2000	01 I	01 II	01 III	01 IV	Anual 2001
PIB	2.3	5.7	1.3	1.9	*4.1*	1.3	0.3	-1.3	1.7	*1.2*
Consumo Privado	5.9	3.6	4.3	3.1	*4.8*	3.0	2.5	1.0	6.1	*3.1*
Consumo Público	-1.1	4.4	-1.8	3.3	*2.7*	5.3	5.0	0.3	10.2	*3.6*
Gasto en Inversión	-0.6	19.5	-2.8	-2.3	*6.8*	-12.3	-12.1	-10.5	-23.5	*-8.0*
Exportaciones	9.0	13.5	10.6	-4.0	*9.5*	-1.2	-11.9	-18.8	-10.9	*-4.5*
Importaciones	17.1	16.4	13.0	-0.5	*13.4*	-5.0	-8.4	-13.0	-7.5	*-2.7*

Fuente: Departamento de Comercio de los Estados Unidos.

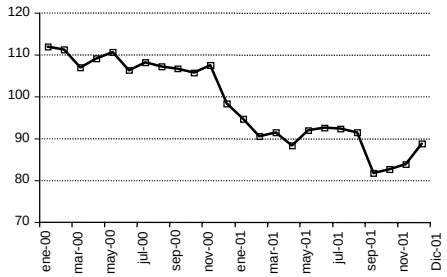
Por su parte, el gasto en consumo en Estados Unidos comenzó a debilitarse ante el deterioro del mercado laboral y la disminución de la confianza de los consumidores, elementos que se recrudecieron ante los trágicos sucesos del 11 de septiembre de 2001.

Tasa de Desempleo en EE.UU.
(Porcentaje)



Fuente: Reserva Federal de los Estados Unidos.

Índice de Confianza de los Consumidores en EE.UU.*_/
(1996 = 100)



*_/ Índice de Confianza de los Consumidores de la Universidad de Michigan.
Fuente: Reserva Federal de los Estados Unidos.

Las señales de desaceleración se transmitieron rápidamente a las economías de la Zona Euro. La economía alemana, por ejemplo, resintió en sus exportaciones de bienes de capital la disminución de la demanda por inversión de Estados Unidos y Asia, situación que se reflejó en una reducción de la actividad manufacturera de ese país. A pesar de que los estabilizadores automáticos funcionaron como contrapesos parciales de la desaceleración económica en los países de la Zona Euro, el acuerdo intra-europeo en materia presupuestal, conocido como Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento, limitó la adopción de políticas de estímulo fiscal en la región. La caída en la demanda por inversión de la Zona Euro se tradujo, a su vez, en una contracción de las exportaciones estadounidenses.

Cuadro 4.3

OFERTA Y DEMANDA AGREGADAS DE LA ZONA EURO
(Variación % real anual)

	00 I	00 II	00 III	00 IV	Anual 2000	01 I	01 II	01 III	01 IV	Anual 2001
PIB	3.5	3.7	3.3	2.8	*3.4*	2.4	1.6	1.4	0.6	*1.5*
Consumo Privado	2.5	3.1	2.5	1.8	*2.6*	2.0	1.7	1.7	1.6	*1.8*
Consumo Público	1.8	1.8	1.3	1.7	*1.6*	2.0	1.9	2.1	1.8	*2.0*
Gasto en Inversión	5.7	4.9	4.0	3.4	*4.6*	1.8	0.3	-1.1	-1.9	*-0.2*
Exportaciones	12.4	11.4	11.4	12.2	*11.7*	8.6	5.6	1.8	-1.8	*3.4*
Importaciones	10.3	10.3	10.4	11.1	*10.4*	6.9	4.4	0.2	-3.7	*1.8*

Fuente: Banco Central Europeo.

En lo que respecta a Japón, la fuerte caída en la actividad de los sectores tecnológicos afectó sensiblemente el desempeño de sus exportaciones y propició el retorno de su ya de por si débil economía a un proceso recesivo y deflacionario. De esta forma, el entorno externo desfavorable, la inefectividad de la política monetaria para estimular la demanda agregada y los escasos márgenes de acción de la política fiscal dada la elevada carga de la deuda pública neta, la cual representa más del 100 por ciento del PIB, se reflejaron en una contracción del producto interno bruto japonés a partir del segundo trimestre del 2001.

Cuadro 4.4

OFERTA Y DEMANDA AGREGADAS DE JAPÓN
(Variación % real anual)

	00 I	00 II	00 III	00 IV	Anual 2000	01 I	01 II	01 III	01 IV	Anual 2001
PIB	4.0	2.7	1.0	1.9	*2.4*	1.2	-0.4	-0.5	-2.3	*-0.5*
Consumo Privado	3.7	0.8	-1.9	-0.1	*0.6*	1.0	0.2	-0.3	0.2	*0.3*
Consumo Público	-0.1	1.4	0.4	-2.0	*-0.1*	2.6	-0.3	0.6	1.0	*1.0*
Gasto en Inversión */	7.5	7.5	7.4	11.9	*8.6*	2.2	1.9	2.0	-10.1	*-1.2*
Exportaciones	12.7	14.9	12.2	9.9	*12.4*	1.4	-5.6	-9.9	-11.5	*-6.6*
Importaciones	8.2	10.0	9.0	11.0	*9.6*	8.4	2.4	-3.1	-8.9	*-0.6*

*/ No incluye variación de existencias.
Fuente: Instituto de Investigación Económica y Social de Japón.

En las economías de Latinoamérica, la desaceleración de la actividad productiva global y los trágicos acontecimientos del 11 de septiembre de 2001 propiciaron distintos efectos adversos, entre los que destacan: (a) una contracción en los flujos internacionales de capitales y un incremento en la percepción de riesgo país; (b) el deterioro en los términos de intercambio; (c) una reducción de los bienes y servicios exportados; y, (d) una menor captación de divisas por concepto de turismo internacional. Una consecuencia de la desaceleración económica mundial que incidió particularmente sobre México entre las economías de la región, fue la caída de la cotización internacional del petróleo. Adicionalmente, las crisis de Argentina y Turquía generaron presiones adicionales sobre la disponibilidad de recursos, la cual disminuyó drásticamente para muchos países latinoamericanos a pesar de la fuerte caída de las tasas de interés internacionales.

Los sucesos registrados en 2001 ponen en evidencia la fragilidad del proceso sostenido de expansión de la economía global y sus implicaciones sobre el desempeño económico de las economías latinoamericanas. La tasa de expansión del volumen de exportaciones de mercancías en la región disminuyó de 11.3 por ciento en el 2000 a 3.8 por ciento en 2001. En México, por ejemplo, la desaceleración mundial se reflejó en un decremento en el valor de las exportaciones de 4.8 por ciento con respecto al año previo, lo que representó la primera caída de este rubro desde 1986.

Cuadro 4.5

VOLUMEN DE EXPORTACIÓN DE BIENES Y SERVICIOS Y TÉRMINOS DE INTERCAMBIO
(Variación porcentual promedio anual)

	1999	2000	2001
Volumen de Exportaciones			
Economía Mundial	4.1	13.5	0.3
Economías Industrializadas	5.2	11.7	-1.3
Estados Unidos	3.2	9.5	-4.6
Zona Euro	5.1	12.3	2.5
Japón	1.3	12.4	-6.5
Economías en Desarrollo	4.3	15.0	3.0
África */	2.7	5.5	2.5
Países de Asia en Desarrollo */	5.5	22.8	2.1
Medio Oriente y Turquía */	1.8	7.3	1.6
Latinoamérica y el Caribe */ **/	6.5	11.3	3.8
Términos de Intercambio			
Economías Industrializadas	-0.1	-2.2	0.2
Estados Unidos	-0.9	-2.5	2.5
Zona Euro	-0.2	-3.1	0.6
Japón	-0.6	-4.5	-1.6
Economías en Desarrollo	4.5	7.4	-3.0
África */	5.5	16.4	-5.9
Países de Asia en Desarrollo */	-0.7	-3.5	-0.1
Medio Oriente y Turquía */	22.4	30.3	-7.5
Latinoamérica y el Caribe */ **/	0.1	6.7	-3.4

*/ Variación porcentual promedio anual del volumen total de exportaciones de bienes.
**/ Se refiere a la clasificación “Hemisferio Occidental” del Fondo Monetario Internacional, la cual incluye a 33 países de Latinoamérica y el Caribe.
Fuente: Fondo Monetario Internacional.

Cabe destacar que durante 2001 la economía mexicana se adaptó de manera ordenada al ciclo económico mundial y resistió favorablemente los episodios de volatilidad financiera generados por los trágicos acontecimientos del 11 de septiembre y por las crisis de Argentina y Turquía, preservando el acceso a los mercados internacionales de capitales y manteniendo en niveles sostenibles las cuentas externas. La disciplina en la conducción de la política económica ha permitido establecer las bases para iniciar un crecimiento sostenido de la actividad productiva una vez que empiece la recuperación de la economía global.

4.2. Perspectivas de la economía global para los próximos años

En general, las perspectivas de la economía global para los próximos años son favorables. Estudios recientes elaborados por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional contemplan un escenario base en el que se registra una moderada recuperación económica en 2002, impulsada principalmente por la reactivación de la actividad en Estados Unidos. Esta expansión se consolidaría en el año 2003.

Las expectativas de que se registre un crecimiento sostenido de la economía mundial en los próximos años se fundamentan en distintos factores, entre los que destacan:

1. La instrumentación de políticas orientadas a impulsar la reactivación de las principales economías del mundo. A raíz de la desaceleración de la actividad productiva ocurrida en 2001, la mayor parte de las economías industrializadas instrumentaron políticas económicas encaminadas a promover la recuperación de la demanda mundial.[43] Estas políticas coadyuvarán a incrementar el dinamismo de la actividad económica en los próximos meses.

2. La presencia de bajas presiones inflacionarias. Las principales economías del mundo han registrado tasas de inflación inferiores a los estándares históricos, lo que probablemente evitará la necesidad de aplicar políticas económicas restrictivas a medida que se consolide el proceso de recuperación.

43 Este tipo de políticas económicas –que por lo general son fiscales y monetarias— son factibles de ser instrumentadas en países desarrollados, debido a que tienen una comprobada historia de promover en el mediano plazo un objetivo de estabilidad de las variables nominales de la economía.

Cuadro 4.6

INFLACIÓN */
(Variación porcentual anual)

	Promedio 1984-1999	2000	2001	2002 **/	2003 **/
Economías Industrializadas	3.4	2.3	2.2	1.3	1.8
Estados Unidos	3.3	3.4	2.8	1.4	2.4
Unión Europea	3.6	2.3	2.6	2.0	1.8
Japón	1.2	-0.8	-0.7	-1.1	-0.5
Economías en Desarrollo	37.9	6.1	5.7	5.8	5.1
África	25.1	14.2	12.6	9.3	6.1
Países de Asia en Desarrollo	9.7	1.9	2.6	2.5	3.0
Medio Oriente y Turquía	26.8	19.6	17.2	17.5	12.3
Latinoamérica y el Caribe ***/	133.3	8.1	6.4	8.2	7.4

*/ Precios al consumidor.
**/ Estimado.
***/ Se refiere a la clasificación "Hemisferio Occidental" del Fondo Monetario Internacional, la cual incluye a 33 países de Latinoamérica y el Caribe.
Fuente: Fondo Monetario Internacional.

3. La dinámica del crecimiento de la productividad en Estados Unidos. En la segunda parte de la década de los noventa, la tasa media de expansión de la productividad total de los factores en Estados Unidos fue prácticamente el doble de la tasa promedio registrada en las dos décadas anteriores. La difusión sectorial del incremento en la productividad, el cual ha abarcado tanto a sectores relacionados con la "nueva economía" como a sectores industriales "tradicionales", y su resistencia ante el proceso reciente de desaceleración económica en relación con otros episodios del pasado similares, sugiere que el mayor dinamismo de la productividad es de carácter permanente y no transitorio, lo que augura una vigorosa reactivación económica en ese país en el mediano plazo.

4. El proceso de integración de la Zona Euro. Al reducir los costos de transacción y aumentar el tamaño del mercado potencial, la consolidación del proceso de integración de la Zona Euro promoverá mayor inversión y crecimiento económico en la región. De esta forma, la consolidación de la Zona Euro como bloque económico podría proporcionar a la economía mundial contrapesos que permitirían reducir la vulnerabilidad del ciclo global ante el desempeño de la economía estadounidense.

5. La adecuada posición estructural de la mayor parte de las economías desarrolladas. Los avances en materia de reforma estructural realizados en los principales bloques económicos en los últimos años, con excepción de Japón, han promovido un ambiente propicio para la inversión y el crecimiento de la productividad. En particular, la instrumentación de reformas estructurales en los países de la Zona Euro facilitará la convergencia en el crecimiento de la productividad de esta región con el de Estados Unidos.

6. La utilización de sistemas de control de inventarios automatizados y la creciente importancia de la "nueva economía" en la actividad productiva. Aun cuando es muy pronto para obtener evidencia empírica sobre el papel de la "nueva economía" en el proceso de ajuste económico, estudios recientes sugieren la posibilidad de que los avances tecnológicos hayan permitido a las empresas instrumentar sistemas de control de inventarios automatizados y esquemas de producción "justo a

tiempo" que han agilizado la respuesta de la producción ante perturbaciones adversas.[44] De esta forma, la "nueva economía" funcionaría como un instrumento para suavizar los ciclos económicos. Adicionalmente, la rápida depreciación de los bienes relacionados con los sectores de alta tecnología implica la necesidad de realizar programas continuos de inversión para evitar la erosión de la competitividad de las empresas.

Cuadro 4.7

PRONÓSTICOS DE CRECIMIENTO DEL PIB MUNDIAL
(Variación % real anual)

	2001	2002	2003	Promedio */ 2004-2007
Economía Mundial	**2.5**	**2.8**	**4.0**	**4.4**
Economías Desarrolladas	**1.2**	**1.7**	**3.0**	**3.1**
Estados Unidos	1.2	2.3	3.4	3.2
Zona Euro	1.5	1.4	2.9	N.D.
Japón	-0.4	-1.0	0.8	N.D.
Economías en Desarrollo	**4.0**	**4.3**	**5.5**	**6.0**
África	3.7	3.4	4.2	5.0
Asia	5.6	5.9	6.4	6.8
Medio Oriente y Turquía	2.1	3.3	4.5	5.0
Latinoamérica y el Caribe **/	0.7	0.7	3.7	4.3
Economías en Transición	**5.0**	**3.9**	**4.4**	**5.0**

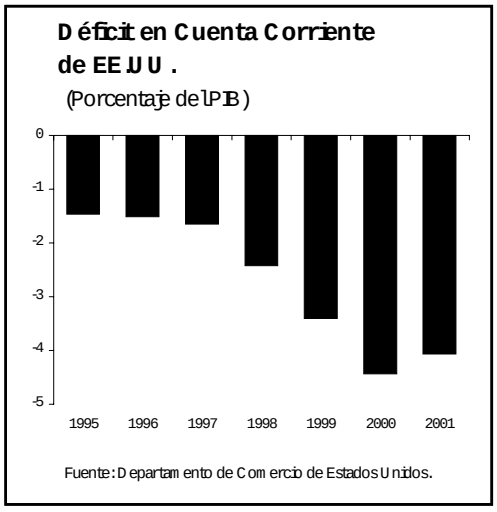
N.D. No Disponible.
*/ Para Estados Unidos se utilizan estimaciones de la Oficina Presupuestal del Congreso de Estados Unidos; para el resto de los países y regiones se utilizan proyecciones del Fondo Monetario Internacional.
**/ Se refiere a la clasificación "Hemisferio Occidental" del Fondo Monetario Internacional, la cual incluye a 33 países de Latinoamérica y el Caribe.
Fuente: Fondo Monetario Internacional y Oficina Presupuestal del Congreso de Estados Unidos.

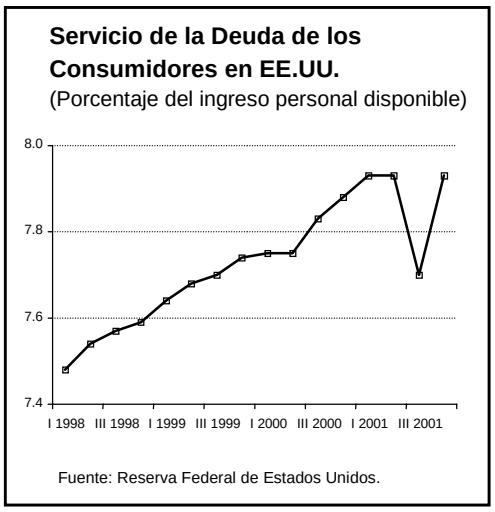
Sin embargo, existen también riesgos que pueden limitar la duración y la sostenibilidad de esta reactivación económica, entre los que destacan:

1. La presencia de algunos desequilibrios en la economía de Estados Unidos. El elevado crecimiento registrado por la economía estadounidense en los años previos a la desaceleración de 2001 en relación con el de las economías de la Zona Euro y Japón, principalmente, se ha reflejado en una apreciación significativa del dólar de EE.UU. y en un déficit creciente de la cuenta corriente de la balanza de pagos, el cual alcanzó su nivel máximo histórico en 2000. Asimismo, el rápido crecimiento económico propició un aumento sostenido del servicio de la deuda de los consumidores como proporción del ingreso disponible. Cabe mencionar que dicha carga se ha mantenido elevada a pesar de la fuerte disminución de las tasas de interés.[45]

44 Banco Mundial, "Global Economic Prospects and the Developing Countries: Making Trade Work for the World's Poor", 2002.

45 Si bien es cierto que el comportamiento favorable registrado en los últimos meses en los mercados inmobiliarios y financieros de los EE.UU. reduce la proporción del servicio de la deuda de los consumidores estadounidenses en la riqueza neta, es importante considerar que este tipo de riqueza está sujeta a considerable volatilidad. Por ello, el aumento en el servicio de la deuda continúa siendo un factor de riesgo en el dinamismo futuro del consumo estadounidense.





2. La posibilidad de un ajuste abrupto en los mercados financieros internacionales. En caso de que los resultados financieros de las empresas en los países industrializados no sean consistentes con las expectativas de rentabilidad, los mercados podrían ajustarse de forma tal que se deteriore la confianza de los consumidores y de los inversionistas. Además, la situación de crisis en Argentina aún no se resuelve, lo que podría mantener reprimido el apetito de inversionistas institucionales de canalizar recursos a países emergentes.

3. La debilidad de la economía japonesa. Japón atraviesa actualmente por su tercera recesión en los últimos diez años, lo que ha tenido efectos sumamente negativos sobre la actividad económica en toda la región asiática. La aparente falta de opciones de política económica, junto con el deterioro de la posición financiera del sector bancario japonés, podrían posponer la reactivación sostenida de esa economía.

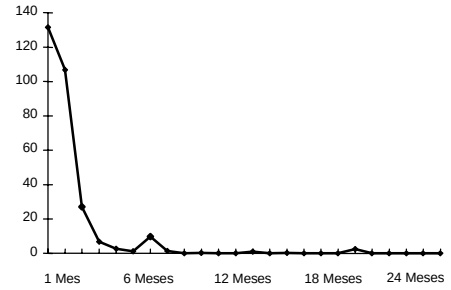
4. La incertidumbre asociada con el combate al terrorismo y las tensiones políticas de Oriente Medio. Complicaciones en la guerra antiterrorista podrían incidir negativamente en la confianza tanto de consumidores como de inversionistas. Asimismo, la probabilidad de que la zona de conflicto se extienda a otros países de la región podría resultar en disrupciones de la oferta mundial de petróleo que, en caso de generar alzas considerables y duraderas en los precios del hidrocarburo, podrían limitar la sostenibilidad de la recuperación económica.

Así, aun cuando las perspectivas de crecimiento de la economía global son favorables, existen diversos riesgos que pueden afectar la sostenibilidad de esta expansión y, por tanto, incidir de manera negativa en el desempeño económico de nuestro país. En este sentido, como se plantea en el siguiente capítulo, el presente Programa contempla una estrategia que, al reforzar los fundamentos de la economía nacional, permitirá reducir su vulnerabilidad ante perturbaciones externas y propiciará un entorno que promueva la inversión y el crecimiento de largo plazo.

4.3. Perspectivas de los precios del petróleo para el mediano plazo

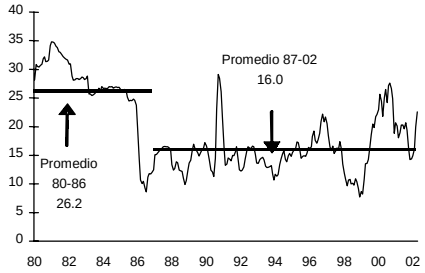
Los precios del petróleo en los mercados internacionales se caracterizan por observar un comportamiento sumamente errático y una alta volatilidad, lo que dificulta notablemente la realización de pronósticos sobre su evolución, especialmente en el mediano plazo. Si bien los mercados de futuros y de productos derivados han adquirido mayor profundidad en los últimos años, aún no se cuenta con instrumentos financieros líquidos que permitan inferir trayectorias esperadas de mediano y largo plazo de esta variable. Lo anterior se aprecia claramente en la gráfica siguiente, la cual indica que el número de contratos intercambiados en el mercado de futuros del petróleo disminuye drásticamente cuando el plazo de vencimiento del contrato es superior a seis meses.

Contratos Intercambiados de Futuros del WTI *_/
(Miles de unidades)



*_/ Al 8 de mayo de 2002.
Fuente: NYMEX.

Mezcla Mexicana de Exportación, 1980-2002 *_/
(Dólares de EE.UU. por barril)



*_/ Precios promedio mensuales. Cifras preliminares al mes de abril de 2002.
Fuente: PEMEX.

Es pertinente mencionar que el mercado petrolero internacional presentó un marcado cambio estructural en 1986, como resultado de diversos factores, entre los que destacan: (i) la reducción en el poder de mercado de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP); (ii) la mayor competencia entre los países productores no miembros de la OPEP; (iii) la instrumentación de políticas encaminadas a aligerar la regulación de las industrias energéticas a nivel mundial; y, (iv) la disminución en la dependencia energética por parte de los principales países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) en relación con la década de los setenta.

En este marco, el presente Programa supone que el precio en dólares del hidrocarburo se mantiene constante en términos reales a partir del nivel incorporado en el programa aprobado por el H. Congreso de la Unión para el ejercicio fiscal de 2002. Dicho nivel inicial, equivalente a 15.5 dólares por barril para la mezcla mexicana de petróleo, resulta realista en virtud de que en los últimos 15 años el precio promedio de la mezcla de petróleo mexicana ha sido del orden de 16 dólares por barril. El cuadro 4.8 presenta los supuestos para el precio promedio de la mezcla mexicana de exportación para los próximos años que se utilizaron en las estimaciones de mediano plazo del capítulo 6.

Cuadro 4.8

PRECIO DE LA MEZCLA MEXICANA DE PETRÓLEO (Dólares de EE.UU. por barril)

	2002 */	2003	2004	2005	2006
Precio Promedio Anual	15.5	16.0	16.4	16.8	17.2

*/ Nivel aprobado por el H. Congreso de la Unión en el Programa Económico para 2002.
Fuente: SHCP.

La trayectoria anterior se sustenta en los siguientes elementos:

(a) La OPEP sostendrá la política de ajustar su producción para mantener los inventarios mundiales y los precios internacionales dentro de su intervalo de precios.

(b) El dinamismo de la actividad económica a nivel mundial será favorable y estable, de forma congruente con la expectativa de los principales organismos internacionales presentada en la sección anterior.

(c) La relativa estabilidad esperada en los precios internacionales del petróleo evitará que se presenten cambios estructurales importantes en la demanda por el hidrocarburo.

Sin embargo, es pertinente mencionar que existen diversos factores que podrían incidir negativamente en la evolución esperada de los precios internacionales de petróleo, entre los que destacan:

(a) Un dinamismo de la economía mundial más débil al esperado.

(b) Un aumento significativo de la capacidad de producción asociado, entre otros, a menores costos de desarrollo de pozos petroleros.

(c) Un cambio drástico en las políticas de carácter ambiental que pudieran redundar en una disminución del consumo del hidrocarburo.

De esta forma, es importante reiterar que la trayectoria estimada para el precio de petróleo en el mediano plazo no debe de interpretarse como una meta que será incorporada en la elaboración de los programas económicos anuales para el periodo 2003-2006, sino como cifras indicativas que fueron utilizadas para efectos de cálculo de algunos renglones que inciden en los marcos macroeconómicos y fiscales de mediano plazo que se reportan en el capítulo 6. En este contexto, dicha trayectoria será susceptible de ser revisada en el futuro en la medida que se cuente con mayor información.

5. Política de Financiamiento del Desarrollo

En este capítulo se presenta la política de financiamiento del desarrollo propuesta para los siguientes cinco años (incluyendo el corriente). Con ella, se busca generar los empleos requeridos en función de la propia dinámica poblacional, mediante la instrumentación de una serie de líneas estratégicas que propicien un crecimiento sostenido y sustentable. Asimismo, la política de financiamiento contempla la conducción responsable de la economía y la aplicación de medidas orientadas a reducir las desigualdades económicas entre los distintos grupos de la población y entre las regiones del país. En consecuencia, el Programa establece una plataforma social que amplía el conjunto de oportunidades de desarrollo de todos los sectores económicos, en particular de aquellos que sufren los mayores rezagos.

El capítulo está estructurado de la siguiente manera: la primera sección (5.1) describe, de manera general, la política de financiamiento del desarrollo congruente con los objetivos de mediano plazo, enumerando las cinco líneas estratégicas que la conforman. En las siguientes cinco secciones (5.2 a 5.6) se presentan en detalle los elementos medulares de cada una de estas líneas estratégicas, las cuales actuarán de manera interrelacionada para alcanzar las metas propuestas. La sección 5.7 cierra el capítulo con una serie de conclusiones.

5.1. Descripción general de la estrategia de financiamiento del desarrollo

Como se destaca en el PND, el grupo de población de 15 a 64 años de edad continuará aumentando su peso relativo en los próximos años, hecho que significa, por un lado, una gran oportunidad para incrementar el potencial productivo del país y, por otro, un enorme desafío en términos de los nuevos puestos de trabajo que deberán generarse. De este modo, la dinámica poblacional ofrece un conjunto de retos y oportunidades que al enfrentarse de forma adecuada y responsable permitirán aumentar la capacidad de creación de riqueza en la economía mexicana.

Satisfacer estos retos en materia de empleo implica importantes esfuerzos en lo que se refiere a la acumulación de capital físico y humano, y plantea la necesidad de impulsar el ahorro interno público y privado, así como de instrumentar un ambicioso paquete de reformas estructurales que permitan abrir nuevas oportunidades de inversión, incrementar la productividad y detonar un mayor crecimiento en el futuro. Únicamente generando mayor ahorro interno en combinación con dichas reformas se logrará alcanzar un crecimiento económico vigoroso y sostenido.

Actualmente, el Estado no es capaz de generar los recursos suficientes para hacer frente a su gasto de inversión, lo que aumenta la competencia por recursos financieros en la economía y se traduce en un desplazamiento de la inversión privada. En este sentido, la estrategia contenida en este programa contempla una reducción proporcional gradual de la absorción de recursos financieros por parte del sector público, de tal forma que una mayor fracción del flujo de ahorro financiero pueda ser canalizada a proyectos productivos del sector privado. Para ello, es necesario aumentar gradualmente el ahorro del sector público sin que esto se traduzca en una falta de cumplimiento de las obligaciones sociales y de los distintos programas que son responsabilidad y tarea del Estado. Lo anterior permitirá impulsar el potencial de crecimiento de la economía

mexicana y redundará en mayores niveles de consumo por habitante y en un mejor nivel de vida de las generaciones actuales y futuras.

De igual forma, el Programa contiene una serie de medidas enfocadas al impulso del ahorro privado: el manejo responsable de las políticas fiscal y monetaria, y la consolidación del sistema financiero permitirán que la economía registre tasas de crecimiento estables y sostenidas que se reflejarán en un incremento del ingreso per cápita y en una mayor asignación de recursos a instrumentos de ahorro. Asimismo, a través de la reforma financiera se promoverá el ahorro, incluido el popular, mediante el fortalecimiento del marco regulatorio y jurídico en el que se desarrollan las actividades de este sector y se incrementará el acceso de las personas de menores ingresos al sistema financiero formal.

La estrategia también buscará consolidar los sistemas de pensiones. Para lograr este objetivo, se deberá actuar en dos vertientes. Por un lado, se deben reconocer los déficit actuariales de todos los sistemas de pensiones en los que el sector público haya contraído pasivos contingentes. De esta manera, las presiones fiscales presentes y futuras que por esta vía se generen podrán internalizarse y así estar preparados para cuando se materialicen. Por otra parte, al efectuar este ejercicio resulta obvio que la mayoría de los esquemas actuales no son viables en el largo plazo, por lo que se tendrán que ir reformando. En particular, deberán promoverse esquemas de capitalización, pues éstos, además de ser más justos para los trabajadores, constituyen un vehículo efectivo para fomentar el ahorro de largo plazo e ir financiando los pasivos pensionarios. Asimismo, proporcionan un canal para que a través de las aportaciones voluntarias todo mexicano tenga la oportunidad de asegurarse un buen nivel de vida al momento del retiro.

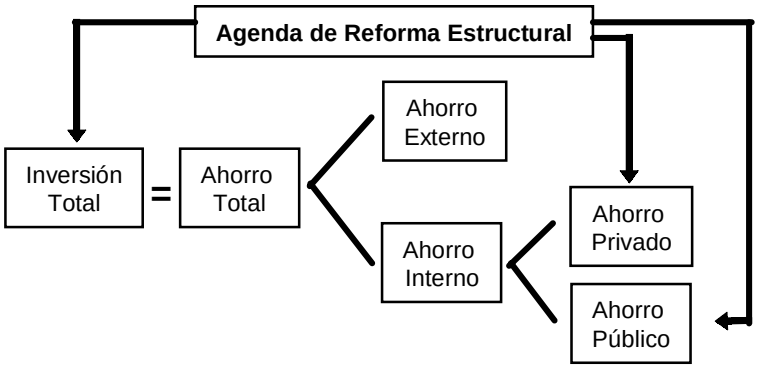
En paralelo a este impulso del ahorro privado, es necesario propiciar una mayor canalización del mismo a través del sistema financiero. Lo anterior permitirá que los recursos disponibles se asignen de manera más eficiente y expedita a los proyectos de inversión más productivos. Por ello, el Programa plantea una línea estratégica enfocada al fortalecimiento del sistema financiero. Este fortalecimiento desempeñará un papel fundamental en la consolidación y en la ampliación del ahorro financiero y permitirá el desarrollo de un mercado de capitales que represente una verdadera fuente alternativa de financiamiento para las empresas mexicanas. Asimismo, esta línea estratégica permitirá que se realice una transformación de la banca de fomento, de tal manera que ésta desempeñe un papel fundamental para aumentar la inversión en infraestructura y lograr un desarrollo regional equitativo e incluyente.

En este marco, es conveniente destacar que la fuente de recursos para el financiamiento de la inversión puede tener su origen tanto a nivel interno como en el ámbito externo. Sobre el particular, la experiencia mexicana, así como la evidencia en otras economías, es clara en el sentido de la conveniencia de utilizar las fuentes externas de ahorro como complemento y no como sustituto del ahorro interno, y en privilegiar la captación de recursos externos de largo plazo sobre aquel capital con carácter especulativo. De este modo, la estrategia delineada en este Programa plantea una utilización complementaria del ahorro externo de largo plazo. En concreto, se buscará que la inversión extranjera directa se consolide como la principal fuente de financiamiento del déficit de cuenta corriente a través de una política económica que resulte en la permanencia de un entorno de estabilidad y certidumbre, de la ampliación de relaciones comerciales y económicas con otros países y de la instrumentación de la agenda de reformas estructurales.

El PND plantea una agenda de reformas estructurales que busca crear un entorno legal y económico que facilite la participación competitiva del sector privado en los procesos productivos, que disminuya notablemente la actividad de la economía informal y que fomente, mediante un impulso educativo y una mayor incorporación de nuevas tecnologías, un incremento sostenible en el acervo de capital físico y humano.

Lograr los consensos necesarios para avanzar en la agenda de reforma estructural también permitirá incrementar los recursos que se destinan a la inversión en el mediano plazo y, con ello, ampliará las perspectivas de crecimiento y desarrollo del país. De esta forma, a medida que los avances en materia de reforma estructural se traduzcan en mayores flujos de inversión privada, tanto nacional como extranjera, un monto mayor de recursos externos podrá ser utilizado para complementar el ahorro interno sin provocar problemas de sostenibilidad. En otras palabras, la puesta en marcha de estas reformas ampliaría la disponibilidad de ahorro externo e incrementaría el nivel de inversión sanamente financiable para la

economía, lo que se reflejaría en mayores tasas sostenibles de crecimiento del producto, el empleo y de las remuneraciones reales de los trabajadores. La instrumentación de la agenda de reformas planteada en el PND incidiría también favorablemente en el ahorro interno, al fomentar el ahorro público y el privado, lo que reforzaría el círculo virtuoso ya descrito.



En resumen, para satisfacer las metas de empleo se requiere de elevadas tasas de crecimiento económico y, por tanto, de un mayor esfuerzo en materia de inversión. La capacidad de la economía para aumentar el gasto en inversión es función de las restricciones de financiamiento que ésta enfrenta, las cuales dependen a su vez de las oportunidades creadas por el proceso de reforma estructural. Este Programa busca potenciar de manera permanente la disponibilidad de recursos para la inversión productiva a través del impulso al ahorro interno público y privado, y de la instrumentación de diversas reformas estructurales. Todo esto en un contexto de políticas fiscal y monetaria responsables, que coadyuvarán a alcanzar un crecimiento sostenido de la economía, del empleo, de los salarios reales y del consumo.

5.2. Estrategia 1: Instrumentación de la reforma estructural y provisión de infraestructura

La primera línea estratégica del PRONAFIDE consiste en:

1. **Instrumentar la reforma estructural y proveer la infraestructura necesaria para potenciar el nivel de inversión nacional y extranjera, así como los montos disponibles para su financiamiento.**

Las reformas estructurales contempladas en el PND, de instrumentarse, crearían un entorno legal y económico que facilitaría la participación competitiva del sector privado en los procesos productivos, disminuiría notablemente la actividad de la economía informal y fomentaría, mediante un impulso educativo y una mayor incorporación de nuevas tecnologías, un incremento sostenido en el acervo de capital físico y humano.

La instrumentación cabal de la agenda de reforma estructural también permitiría incrementar los recursos que se destinan a la inversión en el mediano plazo y, por tanto, ampliaría las perspectivas de crecimiento y desarrollo del país. Una economía estructuralmente sana y desarrollada ofrece mejores rendimientos a los proyectos productivos e incentiva a diferir la utilización de recursos para consumo presente en favor de su uso en actividades de inversión, toda vez que esta decisión redundará en niveles aún mayores de consumo y de bienestar en el futuro.

El cuadro 5.1 presenta una breve descripción de los objetivos principales de las reformas contenidas en el PND y de su impacto económico, es decir, de sus repercusiones sobre los principales determinantes del PIB potencial. Cabe mencionar que algunas de estas reformas, en particular aquéllas relacionadas con los ámbitos financiero y hacendario, ya muestran un importante grado de avance gracias a la constructiva colaboración del H. Congreso de la Unión.

La relevancia de esta agenda de reformas estructurales en el proceso de desarrollo del país se muestra en detalle en el capítulo 6, el cual contiene las trayectorias macroeconómicas y fiscales de mediano plazo. En dicho capítulo se definen dos escenarios alternos, uno en el que se logra la totalidad de las reformas estructurales y otro inercial, en el cual las reformas estructurales no son llevadas a cabo en plenitud. Estos escenarios resultan en distintas trayectorias de crecimiento del producto, del empleo y de las remuneraciones reales, en virtud de que la puesta en marcha de estas reformas estructurales incidirá, de manera importante,

en las restricciones de financiamiento interno y externo y, por lo tanto, en la evolución de las distintas variables económicas.

CUADRO 5.1

Reforma	Objetivos	Impacto Económico
Reforma Educativa	• Establecer un sistema educativo descentralizado y flexible que proporcione una formación de vanguardia con calidad y permita disminuir la desigualdad social.	• Incrementa el acervo de capital humano y la productividad del factor trabajo. • Reduce la desigualdad social y fortalece el mercado interno. • Aumenta la investigación científica para el desarrollo de nuevas tecnologías productivas y facilita la asimilación de las mismas.
Reforma Energética	• Promover una mayor participación del sector privado en el funcionamiento del sector. • Eficientar la administración de las empresas paraestatales para ofrecer servicios a precios competitivos.	• Proporciona precios y servicios energéticos más competitivos y limita el desperdicio de recursos. • Libera recursos del sector público para que éstos sean asignados a proyectos de inversión educativa, salud e infraestructura. • Genera reservas suficientes de energía para evitar la interrupción de los procesos productivos.
Reforma al Federalismo	• Llegar a un nuevo pacto federal que habilite a cada orden de gobierno para ejecutar acciones que respondan de manera inmediata y efectiva a las necesidades de la población. • Fortalecer y respetar las autonomías estatales y municipales. • Distribuir de manera adecuada las atribuciones y los recursos entre los distintos órdenes de gobierno.	• Eleva la eficiencia y la eficacia del uso de recursos para lograr mejores resultados para la población. • Fortalece el desarrollo regional. • Facilita el ahorro de recursos y el desarrollo sustentable. • Promueve un gobierno ágil, con capacidad de respuesta para enfrentar los retos que impone el proceso de desarrollo. • Promueve la elaboración de planes concretos para cada región que sean acordes con sus necesidades. • Facilita la rendición de cuentas.
Reforma Financiera	Fomentar el ahorro interno, en especial el de largo plazo y el popular. Proporcionar un marco legal que permita la consolidación del sector financiero y la reactivación de la actividad bancaria. Profundizar el desarrollo del mercado de capitales (valores y deuda) en México. Transformar el sistema financiero de fomento con el objeto de que éste sea un instrumento promotor del desarrollo económico y social sostenible.	Incrementa de manera permanente el ahorro interno, en particular el de largo plazo y el popular. Establece mayores opciones de financiamiento a las empresas en condiciones más competitivas. Reduce los riesgos de una posible crisis sistémica. Genera sistemas de operación más eficientes que incrementan el contenido informativo de los precios de los activos financieros. Proporciona un sistema financiero capaz de canalizar de manera eficiente los recursos financieros a la inversión productiva.
Reforma	**Objetivos**	**Impacto Económico**

Reforma Fiscal	Contar con una nueva hacienda distributiva que mantenga finanzas públicas sanas y que permita una justa reorientación del gasto y una menor dependencia de los ingresos petroleros. Disminuir la evasión y la elusión fiscal. Reducir el desplazamiento de la inversión privada. Contar con los recursos fiscales suficientes para garantizar el cabal cumplimiento de las obligaciones del Estado.	Reduce la competencia con el sector privado por recursos financieros. Reduce la volatilidad de los ingresos gubernamentales al disminuir la dependencia a los ingresos petroleros y limita los efectos económicos de choques externos. Disminuye la vulnerabilidad de la economía ante ataques especulativos. Reduce la actividad informal de la economía. Disminuye las distorsiones en la economía y genera un ámbito de competencia más justo. Fortalece las economías regionales. Aumenta la capacidad del Estado para coadyuvar a la satisfacción de las necesidades básicas de la población.
Reforma Presupuestaria	Modernizar el ejercicio presupuestario para hacerlo eficaz y transparente. Instrumentar mecanismos que brinden certidumbre económica y eviten la paralización de las actividades estatales. Establecer reglas mínimas en la conducción de las finanzas públicas. Eficientar el uso de los recursos públicos.	Permite establecer en el mediano plazo instrumentos de política económica contracíclicos. Da certidumbre a las finanzas públicas y al proceso presupuestario. Otorga certidumbre sobre el manejo responsable de las finanzas públicas en el mediano plazo. Fortalece el proceso de evaluación del impacto del gasto público.
Reforma Judicial	Proteger y preservar el interés colectivo, minimizando en lo posible el riesgo o amenaza a la integridad de las personas y de su patrimonio. Abatir los niveles de corrupción en el país por medio de mayor transparencia en la gestión y administración pública. Garantizar la seguridad pública, brindando una procuración de justicia pronta y expedita.	Protege los derechos de propiedad y facilita la participación del sector privado en los procesos productivos. Estimula la inversión nacional y extranjera al establecer un marco de seguridad pública más cierto y expedito. Disminuye los costos muertos y de transacción derivados de la corrupción. Reduce la actividad de la economía informal.
Reforma Laboral	Impulsar una nueva cultura laboral que amplíe las oportunidades de desarrollo de los trabajadores. Promover la modernización sindical garantizando el respeto y la autonomía. Aprovechar el "bono demográfico".	Integra el concepto de trabajo como un medio integral para el desarrollo humano. Propicia un marco regulatorio flexible, promotor del empleo y del mejoramiento salarial. Profundiza los programas de capacitación y desarrollo de asistencia técnica para trabajadores. Difunde los valores de la nueva cultura laboral para crear un clima que favorezca la productividad y la competitividad. Promueve la transparencia en las relaciones entre obreros, patrones y gobierno. Estrecha la relación entre productividad y remuneración.
Reforma	**Objetivos**	**Impacto Económico**

Sistemas de Pensiones y Reforma de la Seguridad Social	Preparar los sistemas de pensiones de los trabajadores que laboran en el Gobierno Federal, empresas paraestatales y en estados y municipios para el revertimiento de la pirámide demográfica a fin de evitar problemas de sostenibilidad en el futuro. Incrementar el número de guarderías para permitir a un mayor número de mujeres incorporarse al mercado laboral. Mejorar el sistema de salud y lograr una mayor coordinación entre los órganos que lo integran para evitar duplicación de esfuerzos y ampliar la cobertura.	Incrementa el ahorro interno de largo plazo. Reduce la carga financiera sobre las futuras generaciones. Facilita la realización de proyectos de inversión de largo plazo. Limita el crecimiento de las obligaciones contingentes del Estado. Eleva la productividad laboral al mejorar y ampliar el sistema de salud. Permite una mayor incorporación de las mujeres a la fuerza laboral.
Reforma del Sector Telecomunica-ciones	Lograr que el Estado funcione como promotor de la informática y las telecomunicaciones para así generalizar el acceso a los servicios de este sector. Brindar acceso a los beneficios de la globalización a la población en general. Aumentar la competencia y la inversión en el sector.	Incrementa la productividad de la mano de obra por medio de la incorporación de tecnologías de punta. Genera nuevas e importantes oportunidades de inversión privada. Eficienta los mercados al crear una red más completa de información. Amplía el acceso a mercados extranjeros para la pequeña y mediana empresa a través del comercio en línea.

Además, uno de los elementos fundamentales para alcanzar las metas de desarrollo planteadas en este Programa es la disponibilidad oportuna y eficaz de infraestructura económica que fomente la inversión, que facilite la incorporación de pequeñas y medianas empresas en el nuevo entorno económico, que se traduzca en menores costos de producción y que permita un adecuado desarrollo regional.

Una mayor provisión de infraestructura trae consigo múltiples beneficios económicos y sociales. Por un lado, 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 los productos. Por otro, incrementa la cobertura de los servicios públicos, provee una plataforma indispensable para el desarrollo social de la población y reduce las diferencias económicas entre las regiones del país.

Adicionalmente, un mayor nivel de infraestructura incrementa los rendimientos potenciales de la inversión privada y genera un efecto multiplicador sobre el resto de la economía, ya que repercute positivamente en el crecimiento de otras actividades productivas.

Lograr una provisión adecuada de infraestructura requiere de la instrumentación de la agenda de reformas estructurales detallada en la sección anterior. Ello permitirá consolidar la inversión privada, nacional y extranjera, en áreas detonadoras del desarrollo económico, como es el caso de los puertos, aeropuertos, ferrocarriles, telecomunicaciones, electricidad, transportes y distribución de gas natural. Estas inversiones favorecerán la prestación de mejores servicios y fomentarán la creación de más empleos. Al mismo tiempo, la mayor participación privada permitirá liberar recursos públicos que podrán destinarse a proyectos de inversión en salud, educación e infraestructura diversa.

Para facilitar la provisión de la infraestructura necesaria, se diseñarán mecanismos financieros que alienten la participación de los particulares en la construcción y operación de la misma.

Asimismo, se impulsarán nuevos esquemas de inversión para proveer, con la participación de particulares, la infraestructura que requieren las dependencias y entidades gubernamentales para la prestación de los servicios públicos, alentando un aumento en la eficiencia y un mayor beneficio para la sociedad.

Además, no se debe soslayar la promoción de lo que se podría llamar infraestructura institucional, la cual en un sentido amplio se podría resumir como la observancia del estado de derecho. Un factor que ha sido ampliamente comprobado por la evidencia internacional es el hecho de que la tasa de crecimiento económico de países en los que la justicia es observada es significativamente mayor de aquéllos en los que no es el caso. De hecho, dicha evidencia también indica que el grado de observación del estado de derecho es uno de los principales factores que explican la diferencia en el desarrollo económico entre países.

5.3. Estrategia 2: Esfuerzo de ahorro público

La experiencia mexicana y la evidencia internacional muestran que la ausencia de disciplina fiscal conduce a situaciones de inestabilidad macroeconómica. Esto se debe a que cuando el sector público tiende a gastar más de lo que dispone, incurre en un mayor endeudamiento, el cual reduce y encarece los recursos disponibles para el financiamiento de la 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.

Las necesidades de financiamiento del sector público durante los últimos años se han mantenido con dificultad en niveles que han contribuido a consolidar la estabilidad de las principales variables macroeconómicas, pero aún así han sido insuficientes para financiar la inversión pública, situación que ha venido generando restricciones para el crecimiento económico, al desplazar la inversión del sector privado a través del uso de los recursos financieros disponibles en el país. Por ello es imperativo disminuir esta absorción de recursos e incrementar el ahorro interno por medio de su componente público, lo cual además de elevar el potencial de crecimiento se reflejará en una mayor solvencia del Estado, y redundará en menores presiones sobre la inflación y sobre las cuentas externas.

De lo anterior se desprende la segunda línea estratégica de la política de financiamiento del desarrollo:

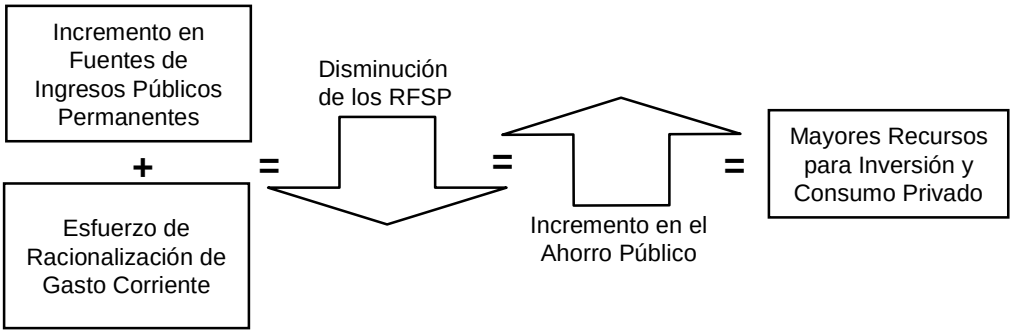
2. Elevar el ahorro público de manera gradual, sostenida y permanente con el fin de aumentar la disponibilidad de recursos para el financiamiento de proyectos productivos del sector privado de aquí al 2006.

En particular, el objetivo arriba señalado plantea un esfuerzo de ahorro de tal manera que menos de una tercera parte del flujo de ahorro financiero sea captado por el sector público en el 2006, a diferencia del promedio superior a 55 por ciento absorbido en el periodo 1995-2000.

Para ello se propone una reducción gradual de los RFSP que deberá realizarse sin poner en riesgo el cumplimiento de las obligaciones sociales que son responsabilidad del Estado y de las necesidades de infraestructura pública para el desarrollo nacional. Dicha reducción se sustentará en el fortalecimiento de los ingresos permanentes del Estado, en la racionalización de las erogaciones corrientes y en una mayor eficiencia en la recaudación y asignación de los recursos públicos. Ello asegurará la sostenibilidad de la postura fiscal en el mediano plazo.

Además, el fortalecimiento del ahorro se traducirá en una reducción de la vulnerabilidad de la economía, y en especial de las finanzas públicas, ante choques externos asociados al comportamiento de las variables externas, en particular del precio del petróleo. Asimismo, contribuirá a la estabilidad de precios y a la reducción de las tasas de interés, coadyuvando a un ambiente propicio para lograr una mayor inversión y la generación de más y mejores empleos.

La disminución en los RFSP implicará liberar un flujo importante de recursos financieros que podrá ser utilizado por el sector privado para incrementar su gasto de inversión sin que esto represente un sacrificio del consumo. Asimismo, la redistribución de estos recursos hacia el sector privado no sólo implicará una mayor inversión, sino que ésta, al ser financiada con recursos que transitan a través del sistema financiero, podrá realizarse en condiciones más competitivas y eficientes.



Así pues, la política fiscal jugará un papel fundamental para alcanzar los objetivos planteados en este Programa, al fortalecer el ahorro interno para impulsar la inversión productiva, canalizar mayores recursos para satisfacer los requerimientos tanto de servicios sociales como de capital físico y humano, mejorar la distribución del ingreso entre regiones y grupos sociales, y coadyuvar a la estabilidad macroeconómica.

Para garantizar el cumplimiento de estos objetivos, es imprescindible fortalecer el marco institucional, a fin de que los distintos actores que participan en el diseño y en la instrumentación de la política fiscal actúen con responsabilidad. En este sentido, sería conveniente forjar un acuerdo institucional transparente que refrende el compromiso de mantener finanzas públicas sanas para así evitar desequilibrios fiscales que conlleven a la gestación de crisis recurrentes.

De acuerdo con lo anterior, los dos elementos fundamentales de esta línea estratégica son: el equilibrio presupuestal y el esfuerzo de ahorro público, y el fortalecimiento del marco institucional.

5.3.1. Equilibrio presupuestal y esfuerzo de ahorro público

Es fundamental realizar un esfuerzo notable en materia de ahorro público, de tal forma que la función del Estado no sea un impedimento para la realización de proyectos de inversión privada. Para lograr este objetivo, es necesario instrumentar un conjunto de acciones que fortalezcan las fuentes de ingreso permanentes del sector público, al tiempo que se realiza un importante esfuerzo de racionalización del gasto corriente orientado a incrementar los recursos destinados al gasto social y a la inversión pública.

5.3.1.1. Política de ingresos

La política tributaria deberá encaminarse hacia los objetivos siguientes:

i) apoyar el ahorro y la inversión, al fortalecer relativamente la captación tributaria derivada de los ingresos provenientes de los impuestos al consumo;

ii) avanzar en la conformación de un esquema fiscal con impuestos de base amplia y tasas competitivas;

iii) establecer esquemas tributarios fáciles de administrar y que otorguen seguridad jurídica al contribuyente;

iv) continuar combatiendo la evasión y elusión fiscales, reduciendo las indefiniciones y ambigüedades de la legislación tributaria y fortaleciendo la presencia de las autoridades fiscales;

v) avanzar en la simplificación de las leyes tributarias, así como de los procedimientos administrativos, con el fin de reducir los costos del cumplimiento de las obligaciones fiscales;

vi) incorporar mejoras en la administración tributaria, manteniendo una presencia fiscal vigorosa con medidas y campañas que amplíen el cumplimiento tributario y reduzcan la evasión fiscal.

5.3.1.1.1. Imposición directa: Impuesto sobre la renta

A. Impuesto sobre la renta de las empresas

Recientemente se estableció una nueva Ley del Impuesto sobre la Renta, con el objeto de fomentar la modernización de la planta productiva a través de tasas impositivas competitivas y de instrumentos que promueven la inversión. Ello contribuirá a que las empresas mexicanas cuenten con condiciones favorables internamente y puedan acceder a mercados cada vez más competidos, fomentando su crecimiento y la consecuente generación de empleos. Igualmente, se mejoró la equidad tributaria entre sectores, al eliminarse algunos tratamientos preferenciales.

Si bien las tasas de este impuesto y su carga fiscal se sitúan alrededor del promedio en el ámbito internacional, es importante avanzar en la consolidación de los cambios introducidos, tanto en el aspecto de la administración tributaria, como de las modificaciones legales para la aplicación de tales reformas. Además, se continuará con la revisión de los tratamientos preferenciales que aún subsisten en la legislación tributaria, así como la simplificación de los distintos regímenes fiscales existentes.

B. Impuesto sobre la renta de personas físicas

La eliminación de diversos conceptos que tenían carácter cedular permitió avanzar en la globalización del ingreso de las personas físicas. No obstante, aún se requiere incorporar cambios sustanciales, principalmente en la forma de calcular este gravamen, ya que las múltiples tarifas que se aplican hacen compleja la administración de este esquema. Además, la gran cantidad de conceptos de ingresos que están exentos, conlleva la aplicación de tasas medias bajas y tasas marginales altas, lo cual inhibe el esfuerzo en el trabajo y la formación de capital humano y, con ello, el crecimiento en la productividad.

La política tributaria en el impuesto sobre la renta de personas físicas se orientará a ampliar la base gravable, a impulsar una tarifa cuyas tasas marginales se incrementen de forma más escalonada y a simplificar su cálculo, todo ello sin afectar la recaudación.

5.3.1.1.2. Imposición indirecta: Impuesto al valor agregado

La base gravable de este impuesto es reducida; además, mantiene tasas diferenciales y exenciones que limitan su capacidad recaudatoria. Ello ha llevado a que la recaudación por este concepto en México se compare desfavorablemente con países que aplican tasas similares o menores a las de nuestro país.

Con el fin de que la política tributaria continúe apoyando el ahorro nacional, la inversión productiva y la generación de empleos, al tiempo que reduzca los factores que propician la evasión y que dificultan el cumplimiento fiscal, se buscará fortalecer relativamente la captación tributaria derivada del consumo. Con ello se pretende atenuar el impacto negativo de la imposición directa sobre el esfuerzo productivo, sobre el ahorro personal y empresarial y en consecuencia sobre la inversión, el empleo y el crecimiento económico. Dentro de esta estrategia se insistirá en reforzar la estructura del impuesto al valor agregado y, con ello, el potencial recaudatorio de este gravamen.

5.3.1.1.3. Federalismo fiscal

La baja recaudación de los gobiernos estatales y municipales, así como un alto nivel de dependencia de las transferencias federales, explican la dificultad que tienen los gobiernos locales para resolver las crecientes demandas de servicios y gasto social de la población. Por ello, el nuevo federalismo fiscal mexicano debe dirigirse hacia un incremento en la correspondencia entre las decisiones de ingreso y las decisiones de gasto en el ámbito local. Lo anterior se logrará al aumentar las fuentes de ingreso a las cuales tienen acceso real los gobiernos locales, sin que con ello se deterioren las finanzas del Gobierno Federal o se regrese a la multiplicidad de impuestos existente hasta antes de 1980.

Con lo anterior, será posible: a) reconocer el potencial de los gobiernos locales para resolver eficientemente las demandas de sus ciudadanos; b) apoyar eficazmente a las entidades federativas y municipios para fortalecer la capacidad y eficiencia de su sistema hacendario; c) facilitar a los ciudadanos la evaluación del desempeño de sus gobernantes al eliminar los problemas de información que produce el sistema federal de transferencias; y d) proveer a los ciudadanos de herramientas fiscales para decidir si se llevan a cabo o no nuevos proyectos de gasto (y/o impuestos).

5.3.1.1.4. Política de precios y tarifas

La política de precios y tarifas de los bienes y servicios que ofrecen los organismos y empresas del sector público, estará orientada a reflejar sus costos de oportunidad y a fomentar el saneamiento financiero de dichas entidades. Para ello, los precios y tarifas de los bienes o servicios comerciables se fijarán con base en referencias internacionales, mientras que para los bienes o servicios no comerciables se establecerán con base en los costos económicos de producción.

En el caso de los insumos requeridos por la industria que produce y comercializa Petróleos Mexicanos, se mantendrá la política de ligarlos a su referencia internacional. También se conservará la política de precios actual para gasolinas y diesel, que consiste en un precio al productor y otro al público. El precio al productor se calcula a partir de una referencia internacional y se ajusta por calidad y por costos de logística. El precio al público, por su parte, es administrado y se fija tomando en consideración la inflación esperada y otros criterios de eficiencia económica, así como sus costos de producción.

Asimismo, se continuará con la política de ligar las tarifas eléctricas industriales y comerciales con los costos marginales para transmisión y distribución de energía, considerando los costos marginales para cada nivel de tensión con una adecuada diferenciación horaria, regional y estacional. Lo anterior, se verá apoyado por la reducción gradual de los subsidios generalizados a las tarifas de energía eléctrica para uso doméstico, sustituyéndolos por subsidios enfocados a la población de menores recursos. De esta forma, las tarifas establecerán las señales de precios adecuadas a cada tipo de usuario, reflejarán el costo de proveer energía eléctrica, fomentarán el uso racional del servicio, y coadyuvarán a lograr el saneamiento financiero de las suministradoras, a fin de obtener los recursos necesarios para garantizar el abasto de energía y cumplir con los planes de inversión del sector eléctrico.

5.3.1.2. Política de gasto

En congruencia con los objetivos establecidos en el PND para impulsar una nueva hacienda pública, la política de gasto en esta Administración estará orientada, por una parte, a contribuir al mantenimiento de la estabilidad económica y, por otra, a lograr una asignación eficiente de los recursos públicos, a fin de superar rezagos sociales y desequilibrios regionales, así como acrecentar la infraestructura pública. De esta manera, el gasto público será un instrumento fundamental para dar cumplimiento al programa de gobierno.

Para ello, el PRONAFIDE propone: mantener niveles de gasto congruentes con la política de ingresos y de endeudamiento público, que resulten en una postura fiscal sólida; procurar que el presupuesto se asigne a acciones y programas asociados a metas específicas, que puedan ser evaluados mediante indicadores de desempeño; reducir el crecimiento del gasto corriente, especialmente el de servicios personales; incrementar el gasto social y el gasto en inversión; promover que la realización de los proyectos de inversión se haga con base en la aplicación de criterios costo-beneficio; fortalecer el gasto regional; modernizar la presentación y el proceso de aprobación del presupuesto; y establecer mecanismos que aseguren la transparencia en el ejercicio y la aplicación eficaz del gasto público.

El gasto gubernamental debe mantener congruencia con la capacidad de generación de recursos fiscales. Ello es indispensable para que las finanzas públicas contribuyan al establecimiento de condiciones propicias para el crecimiento económico, el abatimiento de la inflación y la generación de empleos en forma permanente. Sólo en la medida en que se consolide una política tributaria que fortalezca las fuentes permanentes de ingresos gubernamentales será posible mantener los niveles de gasto público sin poner en riesgo la estabilidad macroeconómica.

La restricción presupuestaria hace necesario aumentar la productividad y la eficacia gubernamentales para que la acción del gobierno se dirija hacia los cambios que la sociedad demanda. De ahí la importancia de que el gasto público se asigne con base en metas claras y cuantificables, que faciliten la toma de decisiones en el proceso de elaboración y aprobación del presupuesto. Asimismo, es necesario contar con indicadores de resultados que permitan evaluar, de manera objetiva, el cumplimiento de las metas establecidas.

En la asignación del presupuesto, se dará prioridad a los programas que incrementen las condiciones de vida de la población en forma permanente y a proyectos de inversión que cuenten con una elevada rentabilidad social. Es por ello que los recursos derivados del fortalecimiento de las fuentes permanentes de ingresos gubernamentales se dirigirán, fundamentalmente a financiar el gasto social y el gasto de inversión, con el fin de remover los obstáculos que inhiben el desarrollo social y productivo del país.

El gasto social es una herramienta básica de gobierno para que las personas cuenten con igualdad de oportunidades para mejorar sus condiciones de vida y para aumentar el bienestar general de la sociedad. Ante la escasez de recursos presupuestarios, es necesario racionalizar el gasto social, dirigiéndolo hacia aquellos sectores que generen los mayores beneficios para la sociedad y estableciendo mecanismos objetivos para evaluar la eficacia de los programas gubernamentales. En este sentido, el Ejecutivo Federal está comprometido a llevar a cabo las acciones necesarias para generar una mayor cantidad y calidad de bienes y servicios públicos por cada peso que la sociedad aporta al erario a través de sus contribuciones.

La inversión pública es un elemento fundamental del desarrollo nacional, ya que a través de ella se crea la infraestructura necesaria para el desarrollo de las actividades productivas y para la prestación de servicios públicos como educación, salud y abasto de agua potable. Por ello, la política de gasto propiciará el aumento del ahorro público, para asignar mayores recursos a la inversión gubernamental. Además, ante la carencia de recursos públicos suficientes y con el fin de promover una mayor productividad en la actividad económica, se continuará alentando una mayor participación de la inversión privada y social en el desarrollo de la infraestructura.

También se impulsará el gasto regional con base en los acuerdos definidos con el consenso de los gobiernos locales y las instituciones federales, a fin de realizar inversiones en infraestructura y llevar a cabo acciones estratégicas y prioritarias con alto impacto económico y social en las regiones, lo que permitirá incrementar las oportunidades y detonar el desarrollo regional integral, equilibrado y sustentable.

Para garantizar el uso eficiente de los recursos destinados a la inversión impulsada por el sector público, se promoverá un nuevo sistema de inversión a fin de que todos los programas y proyectos en donde se utilicen recursos federales cuenten con un análisis costo-beneficio que muestre que son susceptibles de generar un beneficio social neto. De este modo, la evaluación socioeconómica de los proyectos será una condición necesaria para que las dependencias y entidades ejerzan los recursos públicos destinados a programas y proyectos de inversión.

Asimismo, los subsidios y los mecanismos de transferencia de recursos se transparentarán y serán evaluados con el fin de que, en efecto, alcancen a la población de más bajos ingresos y sus costos de oportunidad se justifiquen socialmente.

En materia de modernización del proceso presupuestario, el Ejecutivo Federal seguirá promoviendo mecanismos para dar certeza jurídica y económica al procedimiento de aprobación del presupuesto y para incorporar principios de responsabilidad fiscal en las leyes y normas, que contribuyan a establecer un entorno de certidumbre y estabilidad que propicie el desarrollo de la economía nacional.

Se impulsarán reformas al marco jurídico y administrativo en materia de programación, presupuestación y ejercicio del gasto público, que promuevan la transparencia en el uso de los recursos públicos. Adicionalmente, se mejorará la eficacia en el ejercicio del gasto público mediante la automatización de los procesos de autorización y control presupuestarios, con lo que se contará con una administración ágil y transparente de los recursos públicos por parte de las dependencias y entidades federales para su asignación en los programas y proyectos de gobierno.

Así, las acciones que se establecen mediante este Programa permitirán un ejercicio responsable y eficaz del gasto público, lo que a su vez favorecerá la equidad entre grupos sociales y entre regiones, propiciará el crecimiento sostenido de la economía y generará un mayor beneficio para la sociedad.

5.3.1.3. Política de deuda pública

Una política adecuada de deuda pública es fundamental para mantener una postura fiscal sólida y para consolidar la estabilidad del entorno macroeconómico en el mediano plazo. En este sentido, la estrategia de endeudamiento estará dirigida a apoyar los fines económicos y financieros incorporados en este Programa.

En particular, la presente Administración orientará sus acciones en materia de deuda pública a alcanzar los siguientes objetivos:

i) mejorar el perfil de amortizaciones de la deuda pública;

ii) disminuir el costo de financiamiento del sector público;

iii) reducir la vulnerabilidad de las finanzas públicas a movimientos en las tasas de interés y tipo de cambio; y

iv) atenuar el impacto de perturbaciones externas que resulten en cambios en la disponibilidad de recursos en los mercados internacionales de capital.

En materia de deuda interna, los avances logrados para alcanzar una estabilidad macroeconómica sostenida y el importante crecimiento observado en el ahorro interno canalizado a través de las SIEFORES, serán elementos fundamentales para continuar con el desarrollo de la curva de rendimiento de largo plazo en el mercado nacional. Dicha curva de rendimiento permite contar con referencias para colocaciones de deuda privada y para el desarrollo del mercado de derivados, los cuales son fundamentales para permitir una redistribución de riesgos eficiente entre los diferentes participantes en los mercados financieros.

En lo que a deuda externa se refiere, se continuará aprovechando los términos y condiciones favorables de los financiamientos de los Organismos Financieros Internacionales (OFIS), dando prioridad así a la promoción de proyectos de inversión y programas de reformas que impulsen el desarrollo económico y social del país. En esta estrategia se enmarcan los trabajos que se realizan con el Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) para la preparación de proyectos y programas en los sectores de

educación, salud, agropecuario y vivienda, entre otros. Adicionalmente, se continuarán los esfuerzos para el desarrollo de nuevos productos financieros que puedan ser ofrecidos por estos organismos y que contribuyan a consolidar la estabilidad macroeconómica, a mantener el acceso a los mercados de capital, así como a mejorar la administración de la deuda.

Finalmente, la política de colocación en los mercados internacionales de capitales en los próximos años buscará: 1) ampliar la base de inversionistas, incrementando la participación de aquellos que dedican sus recursos casi exclusivamente a instrumentos de deuda con grado de inversión; 2) construir una curva de rendimientos bien definida en los mercados de euros y yenes, tal y como actualmente ya existe en dólares; y 3) mejorar la composición de la cartera de deuda externa del Gobierno Federal mediante el intercambio y/o retiro de instrumentos con el fin de reducir la vulnerabilidad de las finanzas públicas, y en particular, del servicio de la deuda pública ante movimientos de las variables externas como tasas de interés y tipo de cambio.

5.3.2. Fortalecimiento del marco institucional

Las condiciones de cambio democrático que vive el país requieren de un nuevo marco institucional que provea un mayor equilibrio entre los Poderes Legislativo y Ejecutivo y que propicie un ámbito de estabilidad y certidumbre a la postura fiscal del Gobierno. La puesta en marcha de una reforma presupuestaria que incorpore principios de responsabilidad y prudencia fiscal, congruentes con el desarrollo del país, es fundamental para establecer compromisos institucionales de sostenibilidad fiscal a mediano plazo y para reducir la incertidumbre asociada con el proceso de aprobación de la Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos de la Federación. Asimismo, la reforma presupuestaria permitirá un manejo más transparente de los recursos fiscales y establecerá un proceso de rendición de cuentas que redundará en una utilización más eficiente de los recursos captados por el Estado.

Con el fin de mantener la postura fiscal en niveles sostenibles, deben establecerse reglas que, entre otros, coadyuven a lograr los siguientes objetivos:

i) establecer una trayectoria multianual para los RFSP congruente con la sostenibilidad de la deuda pública en el mediano plazo; y

ii) limitar el financiamiento del gasto corriente con endeudamiento público e ingresos no recurrentes, así como garantizar que la creación de nuevos programas o la ampliación de los existentes esté respaldada con fuentes de financiamiento propias y estables.

Para eliminar la incertidumbre sobre la viabilidad de los programas financieros y el cumplimiento de los objetivos de las políticas públicas, es necesario fortalecer los procesos de aprobación y ejecución del presupuesto público, a través de reglas para:

i) clarificar los procedimientos de aprobación y ejecución de la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación, delimitando las responsabilidades del H. Congreso de la Unión y del Poder Ejecutivo. En este sentido, es imprescindible establecer mecanismos de ajuste al presupuesto oportunos y eficientes que, ante la posibilidad de que se presenten eventos inesperados que afecten los distintos componentes de las finanzas públicas, se evite el deterioro de la postura fiscal y la gestación de crisis recurrentes, permitiendo un papel más proactivo de la política fiscal ante los ciclos económicos;

ii) establecer la elaboración de presupuestos multianuales con un alcance de cuando menos tres años, que permitan garantizar la consecución de los proyectos de inversión en los sectores estratégicos y canalizar el gasto corriente a las actividades prioritarias con un sano financiamiento; y

iii) fortalecer la función del Fondo de Estabilización de los Ingresos Petroleros como un verdadero elemento estabilizador de las finanzas públicas.

Se deberá avanzar en la transparencia de las cuentas fiscales, objetivo que implica el diseño de reglas para todos los órdenes de gobierno dirigidas a:

i) definir el marco normativo de la metodología para elaborar las cuentas fiscales, los sistemas estadísticos y los criterios de control del presupuesto;

ii) asegurar la divulgación de las estadísticas de finanzas públicas y deuda pública de manera amplia, oportuna y veraz;

iii) reconocer los pasivos laborales que se vayan generando, así como constituir las provisiones y reservas para afrontar el pago de las obligaciones asociadas a las pensiones de los trabajadores de las entidades y dependencias, tanto federales como estatales.

En síntesis, el fortalecimiento de las fuentes de ingreso permanentes del sector público, la corrección de los excesos de gasto corriente y la generación de una nueva cultura de responsabilidad fiscal, tanto para contribuyentes como para el Estado, son fundamentales para alcanzar las metas de desarrollo planteadas en este Programa. Sólo de esta manera se podrá lograr el triple objetivo de mantener finanzas públicas sanas, generar los recursos suficientes para satisfacer cabalmente las necesidades del país en materia social, de inversión en capital físico y humano, y de expansión de infraestructura, y mantener la deuda pública dentro de niveles sostenibles, abatiendo su costo de servicio para así reorientar recursos que actualmente son utilizados para enfrentar obligaciones financieras hacia rubros de carácter social.

En este sentido, la aprobación parcial de la reforma fiscal en 2001 representa un primer paso en el proceso de modernización y fortalecimiento del sistema tributario mexicano y en la aplicación de medidas para incrementar la transparencia en el ejercicio del gasto público. No obstante, es importante señalar que aun cuando la reforma fiscal aprobada por el H. Congreso de la Unión permitirá que nuestra estructura impositiva se encamine hacia un sistema tributario que promueva la inversión y el empleo, será necesario continuar trabajando en la construcción de un sistema fiscal más eficiente y equitativo.

En particular, destaca la necesidad de lograr los consensos necesarios para homologar las tasas del impuesto al valor agregado, dado que la presencia de diversas tasas complica su administración y fomenta prácticas de evasión y elusión fiscales. Asimismo, la aplicación de la tasa cero y las exenciones en este gravamen limitan la capacidad recaudatoria del gobierno, en detrimento del efecto distributivo que se ejerce a través del gasto público, limitando así la atención que demandan los grupos sociales más vulnerables.

Adicionalmente, será fundamental la instrumentación de la reforma presupuestaria, que permitirá eliminar la incertidumbre e incrementar la transparencia del proceso de aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación, así como mejorar los principios de responsabilidad fiscal.

La línea estratégica en materia de ahorro público contenida en este Programa se reflejará también en una disminución importante en el saldo de la deuda ampliada del sector público como porcentaje del PIB. Ello favorecerá la reducción en el pago de intereses, consolidará el monto de la deuda pública en niveles sostenibles en el largo plazo y permitirá una mayor canalización de recursos hacia los rubros de gasto social. Esto se demuestra en detalle en el capítulo 6.

5.4. Estrategia 3: Impulso al ahorro privado

El Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 2002-2006 mantiene como eje fundamental el impulso al ahorro interno privado, de tal manera que éste sea el sustento principal mediante el cual se financien los proyectos de inversión. Esto deriva en la tercera línea estratégica:

3. Incrementar el volumen de ahorro interno privado, en especial el de largo plazo y el popular.

La estrategia contenida en este Programa aprovechará la evolución favorable que observarán algunas variables económicas que inciden de manera positiva en el ahorro privado, al tiempo que fortalecerá otros elementos mediante medidas específicas de política económica. La estrategia para impulsar el ahorro privado cuenta con los elementos que a continuación se mencionan.

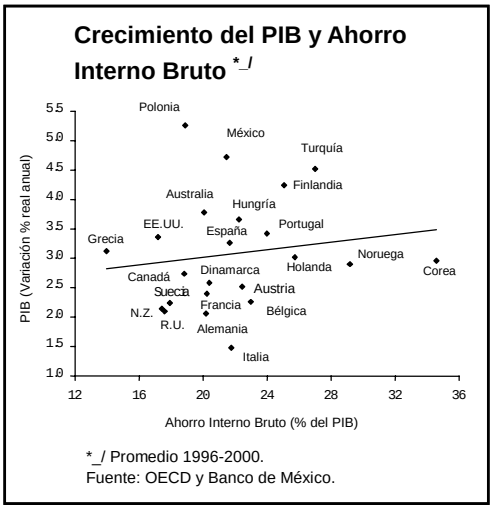
5.4.1. Estabilidad macroeconómica en el largo plazo

Como se mencionó anteriormente, una economía estructuralmente sana y estable permite ampliar el horizonte de planeación de los agentes económicos y ofrece mejores rendimientos a los proyectos productivos. En la medida en que los mercados financieros y la inflación muestren una menor volatilidad, las decisiones de los individuos y las empresas tenderán a favorecer en mayor proporción al ahorro sobre el consumo.

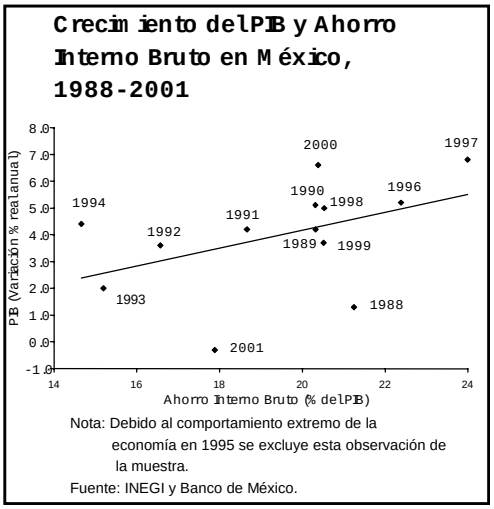
En este sentido, el PRONAFIDE 2002-2006 se enmarca en un esquema de políticas fiscal y monetaria responsables, que mantienen como objetivo la convergencia de los distintos indicadores económicos con aquéllos de nuestros principales socios comerciales. Adicionalmente, la estrategia contenida en este Programa limita la utilización del ahorro externo a niveles que corresponden con las fuentes de financiamiento de largo plazo disponibles, lo que reduce la vulnerabilidad de nuestra economía a perturbaciones externas. Estas medidas se reflejarán en una mayor estabilidad macroeconómica en el largo plazo y permitirán un crecimiento ordenado del ahorro privado a plazos cada vez mayores.

5.4.2. Crecimiento económico

Un corolario del elemento anterior es que el crecimiento económico se acompaña de mayores ingresos que pudieran destinarse al ahorro. La evidencia internacional y la propia historia de nuestro país señalan que el ahorro privado tiende a incrementarse con el ingreso per cápita, lo cual es congruente con la existencia de círculos virtuosos entre crecimiento, ahorro e inversión. En este sentido, la estrategia contenida en este Programa permite alcanzar un crecimiento sostenido que redunda en mayores empleos y en remuneraciones reales más elevadas, lo que permitirá incrementar el ingreso por habitante y, de esta manera, favorecerá una mayor canalización de recursos hacia instrumentos de ahorro.

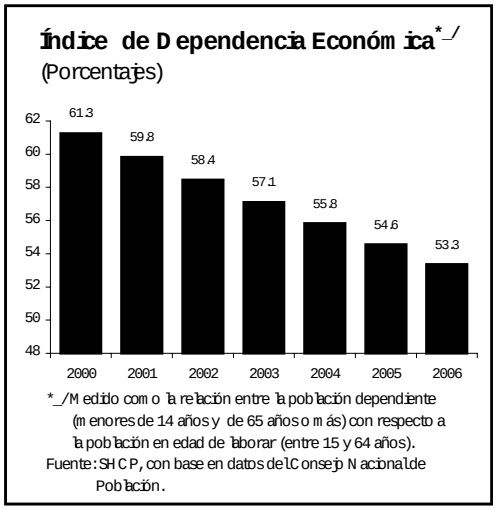


*_/ Promedio 1996-2000.
Fuente: OECD y Banco de México.



Nota: Debido al comportamiento extremo de la economía en 1995 se excluye esta observación de la muestra.
Fuente: INEGI y Banco de México.

5.4.3. Dinámica poblacional



*_/ Medido como la relación entre la población dependiente (menores de 14 años y de 65 años o más) con respecto a la población en edad de laborar (entre 15 y 64 años).
Fuente: SHCP, con base en datos del Consejo Nacional de Población.

La estructura de la población es un determinante fundamental del ahorro interno privado. Como se mencionó anteriormente, la población económicamente activa crecerá en los próximos años de manera importante en relación con la población de niños y adultos jubilados, lo que representa una gran oportunidad para ampliar el volumen del ahorro nacional. En la medida en que proporcionalmente un menor número de personas económicamente inactivas dependan del ingreso de aquéllos económicamente activos, el ahorro podrá incrementarse sustancialmente.

Cabe destacar que para tomar ventaja de esta oportunidad es necesario crear las plazas de trabajo suficientes para que esta población pueda integrarse a la actividad productiva y mantenga una fuente de ingresos que le permita destinar recursos a instrumentos de ahorro. De ahí que el punto de partida para la elaboración de este Programa sea la propia dinámica poblacional y la necesidad de crear las fuentes de empleo requeridas mediante un fuerte impulso al ahorro, la inversión y la productividad.

5.4.4. Profundización del sistema financiero para impulsar el ahorro de largo plazo y el popular

Las reformas en materia financiera aprobadas recientemente por el H. Congreso de la Unión serán fundamentales para impulsar el ahorro interno popular y de largo plazo. En especial, las reformas fortalecen el marco institucional y regulatorio en el que se desarrollan las actividades de ahorro y crédito popular, incrementando el acceso de los sectores de menores ingresos y las pequeñas empresas al sector financiero formal. Dichas reformas también establecen al Banco de Ahorro Nacional y Servicios Financieros (BANSEFI), el cual promoverá servicios de ahorro a los sectores de la población que no tienen acceso a las instituciones financieras tradicionales y ofrecerá asesoría, capacitación y asistencia técnica a las entidades de ahorro y crédito popular.

Asimismo, las modificaciones legales a la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro aprobadas recientemente por la Cámara de Diputados y actualmente en discusión en el Senado de la República, de ser finalmente aprobadas, permitirán avanzar de manera importante en la generación de recursos de largo plazo. Las reformas legales propuestas otorgan el acceso a todos los trabajadores del país al sistema de cuentas individuales de ahorro para el retiro, por lo que los trabajadores no afiliados al IMSS podrán ahorrar en términos y condiciones similares a las de los trabajadores afiliados. Las modificaciones también incentivarán en mayor medida las aportaciones voluntarias al sistema, al crear la subcuenta de ahorro complementario, flexibilizarán el régimen de inversión de las SIEFORES y dotarán de mayor seguridad al sistema. La quinta estrategia de este Programa describe con mayor detalle estos elementos.

Con el propósito de incentivar el ahorro complementario para el retiro ligado a los sistemas de seguridad social, la Ley del Impuesto sobre la Renta prevé incentivos fiscales para que las empresas ofrezcan planes de pensiones a sus trabajadores, incentivos que en los últimos años han promovido un crecimiento considerable en este tipo de planes. Asimismo, la reforma citada a la misma Ley que el H. Congreso aprobó en diciembre pasado contempla un nuevo vehículo de ahorro para el retiro llamado cuentas personales de retiro, que permite a las personas físicas ahorrar cada año hasta el equivalente a 5 salarios mínimos anuales, gozando de deducibilidad sobre dichas aportaciones y de la exención del impuesto sobre el ingreso recibido al retirar los recursos de dicha cuenta, siempre que este retiro ocurra después de los 65 años o en caso de incapacidad permanente. Estos incentivos fiscales promueven, a nivel de las empresas y de los individuos, el ahorro destinado al retiro que debe complementar aquél proveniente de los sistemas de seguridad social.

No obstante estos logros, el Gobierno continuará trabajando con el fin de promover la consolidación de los sistemas de pensiones. Como se mencionó anteriormente, la reforma a la seguridad social instrumentada en 1997 únicamente abarcó a los trabajadores del sector privado, sin incluir a los sistemas de pensiones de los trabajadores que prestan sus servicios laborales en el Gobierno Federal, en los organismos y empresas públicos y en los estados y municipios. Por ello, con el propósito de garantizar la viabilidad de estos sistemas y al mismo tiempo generar recursos de largo plazo, será necesario reformarlos.

5.5. Estrategia 4: Utilización del ahorro externo como complemento del ahorro interno

La política de financiamiento contenida en el PRONAFIDE buscará un uso prudente y eficiente de los recursos provenientes de fuentes externas, de tal modo que éstas desempeñen un papel complementario de las fuentes internas de financiamiento. De ahí se desprende la cuarta línea estratégica:

4. Utilizar el ahorro externo únicamente como complemento del ahorro interno, privilegiando la captación de recursos de largo plazo y evitando la utilización de aquel capital con carácter puramente especulativo.

Así, el ahorro externo de largo plazo deberá utilizarse como medio de financiamiento para proyectos de inversión productiva. Por ello, se buscará que los flujos correspondientes a inversión extranjera directa (IED) financien al menos dos terceras partes del déficit en cuenta corriente. El resto del financiamiento buscará obtenerse mediante endeudamientos de largo plazo de los sectores público y privado y a través de la venta de acciones en la bolsa de valores.

Para captar los montos suficientes de ahorro externo requeridos como complemento del ahorro interno y asegurar que éstos tengan un perfil de largo plazo, la estrategia planteada en este Programa contiene los siguientes elementos:

5.5.1. Profundizar el proceso de reforma estructural

La agenda de reformas estructurales contenida en el PND y presentada en la estrategia 1 de este Programa generará un ambiente más propicio para la competencia e innovación. De esta forma, la agenda estructural perfeccionará el sistema regulatorio, coadyuvará 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. Lo anterior será un detonador significativo de la inversión extranjera directa.

5.5.2. Estabilidad económica, financiera y social

Para fomentar el ahorro externo de largo plazo y desincentivar aquél de carácter puramente especulativo, es fundamental generar un marco de estabilidad macroeconómica que reduzca la vulnerabilidad y, por lo tanto, la volatilidad de la economía ante eventos adversos del exterior. En este sentido, la presente Administración mantendrá el compromiso de preservar una sana postura fiscal, que en conjunto con la conducción prudente y responsable de la política monetaria por parte del Banco de México, coadyuvará al logro de las metas de crecimiento, empleo e inflación. Lo anterior favorecerá la permanencia de recursos externos y fomentará el ahorro de largo plazo, al brindar mayor certidumbre a los inversionistas. Es conveniente subrayar que la confianza y certidumbre de los agentes sobre las perspectivas de mediano plazo de la economía mexicana se verán fortalecidas a medida que se logren mayores avances en materia fiscal y se alcancen los consensos en materia de reformas estructurales.

Por su parte, la reforma financiera permitirá que la regulación en esta materia sea congruente con la creciente globalización e interrelación de los mercados financieros internacionales. Dicha legislación establecerá criterios de protección a los usuarios y a los inversionistas del sistema financiero, que promoverán una mayor canalización del ahorro hacia instrumentos de largo plazo.

5.5.3. Tipo de cambio flexible

La libre flotación del tipo de cambio reduce la posibilidad de que la paridad cambiaria se aleje de manera persistente y considerable de los niveles congruentes con las condiciones fundamentales de la economía. De esta manera, el régimen cambiario de libre flotación propicia la competitividad del sector exportador, a la vez que fortalece el ahorro interno y disminuye el riesgo de que se presenten crisis recurrentes en la balanza de pagos.

Asimismo, un régimen de tipo de cambio flexible induce una mayor disciplina en la conducción de las políticas fiscal y monetaria. Esto se debe a que al permitir movimientos libres en la paridad, ésta tiende a reflejar rápidamente las condiciones económicas y las perspectivas de mediano plazo, mientras que en un esquema de tipo de cambio fijo, el proceso de ajuste y, por lo tanto, la imposición de disciplina tienden a tomar más tiempo en materializarse.

Una ventaja adicional del régimen cambiario de libre flotación es que éste tiende a inhibir los flujos de capital de naturaleza especulativa, al disminuir su rentabilidad esperada una vez que ésta se ajusta por el riesgo cambiario. Lo anterior se debe a que al operar a la par con la libre determinación de las tasas de interés, las salidas o entradas de capital se reflejan en ajustes automáticos del tipo de cambio y de las tasas de interés.

5.5.4. Ampliación de las relaciones comerciales y económicas con otros países

El PND establece como uno de sus objetivos principales la necesidad de lograr una inserción exitosa de México en la nueva economía global del siglo XXI. Para ello, el Gobierno Federal continuará trabajando en el fortalecimiento de las relaciones políticas, económicas y comerciales con todas las regiones del mundo, en especial con América Latina, Europa, Norteamérica y la región Asia-Pacífico. En particular, se intensificarán y ampliarán los vínculos con los países latinoamericanos y con aquéllos de la región asiática que ofrecen grandes oportunidades comerciales para impulsar la posición de la economía mexicana en el futuro. En Centroamérica, el Plan de Desarrollo Regional Puebla-Panamá constituirá el eje fundamental para la promoción del desarrollo integral a largo plazo entre el sur de México y los países de América Central.

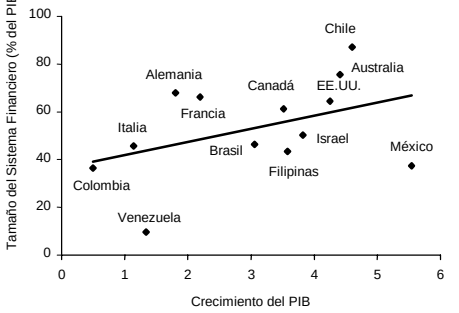
5.6. Estrategia 5: Fortalecimiento del sistema financiero y transformación de la banca de fomento

Impulsar el ahorro interno público y privado es una condición necesaria más no suficiente para alcanzar las metas de acumulación de capital planteadas en este programa. También es necesario que ese ahorro se canalice de una forma más eficiente a proyectos de inversión en todos los sectores de la economía. Por ello, el Programa plantea la siguiente línea estratégica:

5. Procurar que una mayor proporción de recursos fluya a través del sistema financiero hacia todos los sectores de la economía.

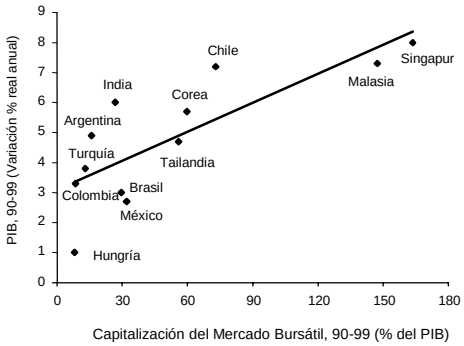
La evidencia internacional indica que el ahorro interno que transita a través del sistema financiero suele ser canalizado con mayor eficiencia y eficacia hacia aquellos proyectos de inversión más productivos. Diversos estudios han encontrado una relación positiva y significativa entre el desarrollo del sistema financiero y el crecimiento económico. Asimismo, la evidencia indica que el desarrollo de los mercados de valores y bancario se encuentra asociado con tasas de crecimiento más elevadas en la acumulación de capital, la productividad y el producto.

Crecimiento del PIB y Tamaño del Sistema Financiero*_/, 1996-2000



*_/ Definido como el agregado monetario más amplio.
Fuente: FMI y Bancos Centrales.

Crecimiento del PIB y Capitalización del Mercado Bursátil



Fuente: Banco Mundial, INEGI y Bolsa Mexicana de Valores.

De esta forma, un mayor flujo de recursos a través del sistema financiero redundará en la puesta en marcha de proyectos de inversión productivos. Cabe destacar que esta línea se encuentra estrechamente vinculada con la línea estratégica 2, en la cual se establece una reducción importante de la absorción de recursos financieros por parte del sector público. A medida que el flujo de ahorro financiero disponible se incremente y una mayor proporción del mismo pueda destinarse a inversión productiva, se logrará detonar la generación de más y mejores empleos.

El PRONAFIDE plantea, a través de la reforma financiera y la transformación de la banca de fomento, una serie de medidas específicas orientadas al fortalecimiento del sistema financiero en su conjunto.

5.6.1. Reforma financiera

Como se mencionó en el capítulo 3, desde el inicio de la presente Administración el Ejecutivo Federal ha promovido una reforma integral al sistema financiero nacional, con el objeto de convertirlo en un instrumento promotor del ahorro y de la inversión productiva. Entre los principales objetivos de dicha reforma destacan los siguientes:

(a) incrementar la proporción de ahorro interno canalizado a través del sistema financiero;

(b) promover el ahorro popular y de largo plazo;

(c) impulsar esquemas de crédito que atiendan a todos los sectores;

(d) fomentar la competencia entre intermediarios financieros;

(e) fortalecer las estructuras de gobierno corporativo de las instituciones financieras y emisoras públicas;

(f) promover el desarrollo e innovación de productos y servicios financieros;

(g) proteger los intereses de inversionistas minoritarios;

(h) llevar a estándares internacionales la supervisión y regulación del sistema financiero;

(i) estimular el crédito a la vivienda en el país e impulsar el desarrollo de este sector;

(j) crear una curva de rendimiento en pesos a largo plazo, que facilite tanto la distribución a lo largo del tiempo de los nuevos créditos que resulten del proceso de refinanciamiento de la deuda pública histórica, como la creación de un marco de referencia que fomente emisiones del sector privado, y

(k) detonar la oferta y la demanda de títulos accionarios y de títulos de deuda privada de largo plazo.

Los esfuerzos realizados de forma conjunta por el Ejecutivo Federal y el H. Congreso de la Unión han redundado en la aprobación de numerosas reformas en materia financiera que producirán una sólida y más efectiva estructura de gobierno corporativo para los bancos, emisores de valores y otras instituciones financieras, mejorarán la transparencia de operación del sistema en su conjunto y protegerán de manera más eficaz los intereses de los inversionistas minoritarios. La nueva legislación también profundizará el desarrollo de un mercado de deuda del sector privado y permitirá, a través de una adecuada regulación y supervisión, la

recuperación de la captación y el crédito bancarios, así como la consolidación del mercado de valores como una verdadera alternativa de financiamiento para las empresas. Como se verá más adelante, las modificaciones legales aprobadas también incidirán favorablemente en el desempeño de la banca de fomento. Cabe destacar que el propio Poder Legislativo, a través del Senado de la República, ha promovido iniciativas de ley que serán fundamentales para establecer criterios de operación transparentes de las Sociedades de Información Crediticia, instituciones imprescindibles para el adecuado funcionamiento del sistema financiero. El cuadro 5.2 presenta los principales objetivos y estrategias de las reformas aprobadas por el H. Congreso de la Unión durante 2001 y en los primeros meses de 2002.

Cuadro 5.2. Objetivos y Estrategias de la Reforma Financiera

Iniciativa	Objetivos	Estrategias
Ley de Instituciones de Crédito y Ley para Regular las Agrupaciones Financieras.	Canalizar una mayor proporción del ahorro nacional a través del sistema financiero. Fomentar el ahorro de largo plazo. Fortalecer la regulación y la supervisión. Promover la transparencia, la competencia y el desarrollo de nuevos productos y servicios financieros. Fortalecer el gobierno corporativo en las instituciones de crédito. Ampliar la gama de servicios.	Introducir mecanismos de identificación oportuna de riesgos, basados en el nivel de capitalización de las instituciones bancarias. Complementar la regulación existente sobre los créditos relacionados. Introducir la figura del consejero independiente. Crear un Comité de Auditoría Interna a nivel Consejo en los bancos. Adecuar el uso de las nuevas tecnologías a la regulación sobre la provisión de servicios bancarios. Permitir a las instituciones bancarias ofrecer servicios complementarios a su función.
Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros, Ley Federal de Instituciones de Fianzas y Ley sobre el Contrato de Seguro.	Fortalecer el marco institucional y regulatorio en el que se desarrollan las actividades de las instituciones de seguros y fianzas, de acuerdo con estándares internacionales. Incrementar la eficiencia del funcionamiento de las instituciones de seguros. Homologar el marco jurídico del sector asegurador con el que está vigente para el sector financiero. Desarrollar las mejores prácticas de gobierno corporativo entre los intermediarios.	Mejorar la estructura corporativa de estas instituciones. Establecer una base jurídica para la adecuada dispersión de riesgo mediante el uso de reaseguradoras y reafianzadoras. Incluir como actividad permitida la distribución de acciones de sociedades de inversión. Incorporar lineamientos uniformes para obtener la autorización para operar los distintos ramos de seguros. Permitir que un mismo inversionista mantenga dos o más instituciones para una misma operación o ramo. Establecer la especialización de instituciones de seguros de vida y no-vida con el propósito de proteger los intereses de los asegurados. Permitir a las aseguradoras y afianzadoras apalancar su capital a través de la emisión de deuda, así como al permitirles la contratación del reaseguro financiero.

Iniciativa	Objetivos	Estrategias
Ley del Ahorro y Crédito Popular y Ley Orgánica del Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros.	Fortalecer el marco institucional y regulatorio en el que se desarrollan las actividades de ahorro y crédito popular. Incrementar el acceso de los sectores de menores ingresos y las pequeñas empresas al sector financiero formal. Establecer las condiciones para fomentar el desarrollo de un sistema de ahorro y crédito popular.	Crear el Banco de Ahorro Nacional y Servicios Financieros para proveer servicios de ahorro y crédito a los sectores de la población que no tienen acceso a las instituciones financieras tradicionales. Ofrecer servicios de asesoría y capacitación a las entidades de ahorro y crédito popular. Regular las actividades y operaciones de las entidades de ahorro y crédito popular.
Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito.	Definir el marco legal que regula a las organizaciones auxiliares del crédito y a las casas de cambio. Establecer procedimientos que permitan detectar operaciones con recursos de procedencia ilícita.	Limitar a un máximo de diez mil dólares de EE.UU. el monto de las transacciones realizadas por un mismo cliente con los centros cambiarios. Incluir los plazos en que la autoridad debe resolver las promociones presentadas por los representantes de las organizaciones auxiliares del crédito y casas de cambio.
Ley Orgánica de Sociedad Hipotecaria Federal.	Aumentar la oferta de vivienda para los trabajadores asalariados y no asalariados.	Promover la construcción y adquisición de viviendas, preferentemente de interés social. Impulsar la bursatilización de activos. Aumentar la oferta de crédito para la construcción y adquisición de vivienda.
Ley para Regular las Sociedades de Información Crediticia.	Regular la constitución y operación de las sociedades de información crediticia. Establecer reglas transparentes para la constitución y revocación de este tipo de sociedades.	Generar un marco legal para que estas sociedades funcionen de manera adecuada en la provisión de información crediticia. Definir conceptos básicos relacionados con los sujetos, el objeto, las autoridades competentes y el tipo de información a manejar.
Ley de Sociedades de Inversión.	Promover el crecimiento y desarrollo de estas sociedades. Brindar una adecuada transparencia a la operación de las sociedades de inversión, así como a la divulgación de la información que debe hacerse del conocimiento del público en general. Evitar conflictos de intereses en el manejo de los recursos confiados por el público a las sociedades de inversión. Detonar la participación del pequeño inversionista en una más amplia gama de instrumentos de ahorro.	Establecer nuevas reglas en el gobierno corporativo de estas sociedades, dotándolas de un consejo de administración independiente y profesional. Incorporar la figura del contralor normativo. Prohibir a las casas de bolsa e instituciones de crédito actuar directamente como sociedades operadoras. Flexibilizar el régimen de inversión. Introducir la figura de distribuidor de fondos de inversión. Permitir que las sociedades de inversión inviertan en acciones de otras sociedades de inversión, en títulos emitidos en el exterior, en derivados e inclusive en bienes raíces. Permitir la existencia de empresas cuya única finalidad consista en distribuir acciones de sociedades de inversión.

Iniciativa	Objetivos	Estrategias
Ley del Mercado de Valores y Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.	Impulsar la modernización de las casas de bolsa y ubicar la operación y comportamiento de los distintos agentes que interactúan en los mercados financieros nacionales dentro de estándares internacionales. Promover el desarrollo del mercado de valores haciéndolo más transparente, líquido y eficiente. Asegurar que los derechos básicos de los ahorradores que compren acciones o títulos de deuda sean cabalmente respetados. Fomentar la emisión de acciones y títulos de crédito en ofertas públicas. Mejorar el gobierno corporativo de la Bolsa Mexicana de Valores.	Incorporar un mayor nivel de revelación de información por parte de las emisoras. Disminuir los porcentajes de tenencia requeridos para el ejercicio de los derechos de accionistas minoritarios. Permitir a las minorías de empresas que cotizan en bolsa nombrar a un comisario y demandar por la vía civil a consejeros y comisarios de la emisora cuando se hayan violado sus derechos como accionistas. Introducir la figura del Consejero Independiente en las casas de bolsa y las empresas que cotizan en bolsa. Introducir la figura del contralor normativo en las casas de bolsa. Limitar la cantidad de acciones sin derecho a voto o de voto restringido que las emisoras pueden colocar en el mercado. Establecer nuevas reglas de gobierno corporativo. Incluir marcos autorregulatorios sólidos. Facultar a la CNBV para dictar en qué casos la compra de paquetes relativamente grandes de acciones requerirá de una oferta pública por parte del comprador. Establecer reglas para eliminar las prácticas de manipulación y simulación del mercado, así como el uso de información privilegiada. Crear el certificado bursátil como instrumento idóneo para la emisión de deuda de largo plazo.

Iniciativa	Objetivos	Estrategias
Ley de Instituciones de Crédito en lo referente a la banca de desarrollo y Leyes Orgánicas de: Nacional Financiera; Banco de Comercio Exterior; Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos; Banco Nacional del Ejército, Fuerza Aérea y Armada; Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros y de Sociedad Hipotecaria Federal.	Establecer como su objetivo llevar a cabo operaciones de fomento a sectores productivos, pero preservando su capital. Otorgar a las instituciones una mayor autonomía de gestión, pero a cambio de exigirle un proceso transparente de rendición de cuentas. Mejorar su gobierno corporativo. Reducir el exceso de regulación.	Otorgar mayor autonomía de gestión en materia administrativa. Eliminar facultades discrecionales de los órganos de administración y de los funcionarios, relativas a pensiones y jubilaciones. Establecer la autoridad de la SHCP para fijar montos de endeudamiento neto externo e interno, y de intermediación financiera. Establecer la obligación de las instituciones de crear fideicomisos para fortalecer su capital con fondos aportados por ellas mismas. Crear comités que apoyen a los órganos de administración en la toma de decisiones en materia de sueldos y prestaciones y de administración integral de riesgos. Incorporar a un consejero independiente a los órganos de administración. Transparentar las operaciones a través de informes periódicos públicos. Reforzar la cultura de cumplimiento de obligaciones financieras. Fortalecer los servicios de asistencia técnica y capacitación.

Es importante mencionar que durante el periodo ordinario de sesiones que finalizó el pasado 30 de abril de 2002, la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión aprobó el dictamen de la reforma a la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro promovida por el Ejecutivo Federal, misma que fue turnada al Senado de la República para los efectos constitucionales correspondientes. Dicha Iniciativa es fundamental para consolidar el sistema de pensiones nacional, el cual se ha convertido en uno de los pilares de desarrollo del sistema financiero mexicano y de la economía del país en general. Dentro de los elementos más importantes de esta reforma se encuentran los siguientes:

1. Autorizar la apertura de cuentas individuales para trabajadores no afiliados al IMSS. La Iniciativa otorga el acceso al sistema de cuentas individuales de ahorro para el retiro a todos los trabajadores, incluyendo trabajadores al servicio del Gobierno Federal, entidades públicas y estados y municipios, así como trabajadores independientes. Lo anterior permitirá potenciar el crecimiento de este sector, incrementando así el flujo de ahorro de largo plazo.

2. Permitir a las AFORES la administración de otros fondos de previsión social. La Iniciativa autoriza a las AFORES el prestar servicios de administración e inversión de fondos previsionales a empresas privadas y entidades públicas estatales o municipales. Así pues, se permitiría una administración profesional y especializada de los recursos de los trabajadores de estas entidades, así como el acceso a rendimientos de mercado.

3. Otorgar mayor flexibilidad al régimen de inversión. La Iniciativa modifica el régimen de inversión, permitiendo así una mayor diversificación de la cartera administrada por las SIEFORES y una mayor protección de los usuarios del sistema.

4. Fortalecer las medidas de control. Con el propósito de que exista mayor información y control de los Sistemas de Ahorro para el Retiro y con el propósito de salvaguardar los fondos de ahorro acumulados, la Iniciativa contempla la creación del Consejo de Pensiones. Asimismo, la Iniciativa otorga a la CONSAR nuevas facultades en materia de autorización de comisiones que promoverán un sistema más competitivo.

Asimismo, el Ejecutivo Federal envió recientemente al H. Congreso de la Unión una Iniciativa de ley que buscará coadyuvar a reactivar el crédito mediante el mejoramiento de diversas operaciones crediticias y de varias etapas de los juicios mercantiles. En particular, la Iniciativa aborda, de manera integral, distintas dimensiones que interactúan simultáneamente en el proceso de otorgamiento y cobranza de créditos:

1. Operaciones de crédito y garantía. La Iniciativa busca fortalecer la convencionalidad de las partes para que éstas puedan pactar libremente las condiciones y montos de las garantías, así como los procedimientos a seguir en caso de incumplimiento de pago. Para ello, se incluyen reformas para definir y perfeccionar tanto el fideicomiso tradicional como el fideicomiso de garantía y de la prenda sin transmisión de la posesión y para aclarar que el deudor es un depositario de los bienes objeto de la garantía. Asimismo, se busca aclarar que tanto en los créditos refaccionarios y de habilitación o avio, como en los créditos hipotecarios que se celebren con bancos, será posible establecer garantías sobre unidades comerciales. La Iniciativa contempla también la revisión de la caución bursátil de manera que la garantía se perfeccione con la entrega de los títulos al acreedor.

2. Juicios mercantiles. La Iniciativa busca homologar la supletoriedad de las normas de los juicios mercantiles con el Código Federal de Procedimientos Civiles, en lugar de los códigos civiles locales. Para ello, se busca actualizar y mejorar diversas reglas aplicables al régimen de garantías, con el objeto de agilizar y simplificar los procesos de recuperación.

De esta forma, la Iniciativa otorgará seguridad jurídica a los acreedores al facilitar y agilizar la recuperación de garantías y la cobranza de créditos y establecerá adecuados procesos procesales que permitirán dirimir las diferencias entre acreedores y deudores de manera productiva y eficiente. Así, se fomentará la cultura de pago, componente esencial para el adecuado desempeño del sistema financiero.

No menos importante es mencionar que esta Iniciativa también favorecerá a los deudores, pues la voluntad de prestar más y más barato por parte de las instituciones de crédito se incrementaría de manera muy significativa. En particular, el riesgo percibido por las instituciones de otorgar créditos a la vivienda y a las familias se reduciría considerablemente, abriéndole posibilidades de financiamiento a la población.

A pesar de las reformas ya aprobadas y de los logros que podrán alcanzarse con la aprobación de las iniciativas actualmente en análisis por parte del H. Congreso de la Unión, aún queda mucho por hacer para alcanzar la plena modernización y fortalecimiento de nuestro sistema financiero. El Ejecutivo Federal continuará trabajando para que en las próximas sesiones legislativas se puedan presentar iniciativas en materia de legislación financiera y para que se instrumenten gradualmente diversas medidas que no requieren de la aprobación del H. Congreso de la Unión. Con ello se buscarán atender, entre otros, los siguientes objetivos:

(a) fomentar la eficiencia en los procesos de supervisión y regulación del sistema financiero, evitando duplicidad de funciones entre las autoridades financieras y disminuyendo la carga de requerimientos de información que actualmente tienen los intermediarios;

(b) eliminar las limitaciones e incongruencias que existen actualmente en el marco jurídico que rige los procesos de intervención, revocación, saneamiento, liquidación y quiebra de las instituciones de banca múltiple, sobre todo, considerando el entorno que generará la reducción paulatina de la protección que el IPAB otorga a los depósitos de los ahorradores;

(c) revisar el marco regulatorio al que están sujetos algunos intermediarios financieros no bancarios y no bursátiles, evaluando qué tipo de regulación es necesaria, y qué tipo de normas resultan superfluas o redundantes, con el objeto de fomentar su desarrollo y estabilidad financiera;

(d) promover los fondos de inversión productiva;

(e) abordar la necesaria reorganización del IPAB y de la CONDUSEF;

(f) revisar la regulación de las sociedades de inversión de capital, así como el marco regulatorio y fiscal que dicho tipo de instrumentos deban tener con el propósito de fomentar el adecuado crecimiento de los fondos de capital de riesgo;

(g) crear un marco normativo que estipule los principios básicos de transparencia en la constitución y manejo de recursos de los planes de pensiones complementarios al sistema de seguridad social a fin de ordenar el crecimiento del sector.

El objetivo final será llevar al sistema financiero mexicano a estándares internacionales en cuanto a su eficacia, seguridad y potencial de contribuir al desarrollo y bienestar del país.

5.6.2. Transformación de la banca de desarrollo y los fondos de fomento

Con el fin de ampliar el acceso de la población a servicios financieros y estimular la creación de micro, pequeñas y medianas empresas, el PRONAFIDE plantea un redimensionamiento del sistema financiero de fomento. En específico, se pretende que éste promueva alternativas de financiamiento con bases sanas para los proyectos que no son apoyados por los mercados de capitales y que por problemas de información, costos de transacción u otras imperfecciones de mercado no son atendidos por la banca comercial. Cabe señalar que este redimensionamiento se hará de manera compatible con los objetivos macroeconómicos y fiscales de mediano plazo.

En este marco, durante 2001 el H. Congreso de la Unión aprobó iniciativas enviadas por el Ejecutivo Federal orientadas a fortalecer el marco institucional y regulatorio en el que se desarrollan las actividades de ahorro y crédito popular, entre las que se incluye la transformación del Patronato del Ahorro Nacional (PAHNAL) en el BANSEFI, entidad dirigida a la atención del ahorro popular y de aquellos intermediarios financieros participantes de dicho sector. Asimismo, el H. Congreso de la Unión aprobó la constitución de la Sociedad Hipotecaria Federal, S.N.C., entidad de banca de desarrollo encaminada a la promoción de los mercados financieros del sector vivienda.

Posteriormente, durante el periodo ordinario de sesiones que finalizó el 30 de abril de 2002, el H. Congreso de la Unión aprobó la iniciativa enviada por el Ejecutivo Federal para reformar la Ley de Instituciones de Crédito y las Leyes Orgánicas de Nacional Financiera, Banco de Comercio Exterior, Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, Banco Nacional del Ejército, Fuerza Aérea y Armada, Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros y de la Sociedad Hipotecaria Federal.

El hecho estilizado en el desempeño de la banca de desarrollo durante las últimas décadas que inspiró su reforma, fue la presencia de ciclos muy marcados en su operación. Periodos prolongados de una euforia en el otorgamiento de financiamiento y de ampliación de programas, por lo general instrumentados sin un esquema de control esencial, han redundado invariablemente en fuertes pérdidas, descapitalización de las instituciones y presiones fiscales de gran magnitud. Esto a su vez, ha dado lugar a periodos prolongados de saneamiento de las instituciones, requiriéndose grandes cantidades de transferencias fiscales. En estas etapas, con el objetivo de sanear a las instituciones, la extensión de financiamiento ha sido limitado, lo que a su vez llega a tener un impacto negativo importante sobre la evolución de los sectores productivos del país.

Pareciera ser que ha sido sumamente difícil encontrar el balance entre la misión de fomento de la banca de desarrollo con la prudencia financiera y fiscal. Precisamente, establecer las bases para lograr ese equilibrio es el propósito fundamental de las reformas recientemente aprobadas por el H. Congreso de la Unión.

En este sentido, los elementos torales de la reforma son los siguientes:

1. Precisión del objetivo de la banca de desarrollo. Quedó establecido que su misión es facilitar el acceso al crédito en términos razonables a aquellos agentes económicos que los demás intermediarios financieros no atienden, procurando siempre que dicha tarea no afecte el capital de las instituciones. De esta manera, se garantiza la sostenibilidad del esfuerzo de fomento de las instituciones de banca de desarrollo.

2. Mejoras en el gobierno corporativo. Se establecen consejeros independientes, se clarifican las responsabilidades de los consejeros y se establecen comités normativos y de auditoría a nivel de Consejo.

3. Mayor autonomía de gestión. Se limita la ingerencia de la SHCP a ámbitos prudenciales y de control macroeconómico en la operación de las instituciones.

4. Proceso de rendición de cuentas. A cambio de tener mucho mayor flexibilidad en su operación, se le establece a las instituciones la obligación de enviar reportes periódicos sobre su gestión al Ejecutivo Federal y al H. Congreso de la Unión.

5. Fortalecimiento de los recursos humanos. Se parte de la premisa de que una banca de desarrollo exitosa debe contar con un personal de excelencia, por lo que se establece el requisito a cada institución de diseñar una política al respecto.

6. Mayor coordinación programática. Se incluye la obligación de establecer el programa operativo de cada institución en concordancia con el PND, el PRONAFIDE y los programas sectoriales que sean relevantes para cada institución.

El rediseño de la banca de fomento representa un aspecto fundamental de la estrategia de financiamiento del desarrollo y un elemento primordial para alcanzar las metas económicas y sociales contenidas en el PND. Por ello, esta Administración continuará trabajando para consolidar la banca de fomento como un instrumento de apoyo al crecimiento. Un elemento prioritario será la transformación operativa y financiera del Banco Nacional de Crédito Rural (BANRURAL), con el propósito de dar lugar a una nueva institución que desempeñe un papel protagónico en el desarrollo del campo mexicano bajo los principios de modernización, eficiencia y optimización de recursos.

El funcionamiento del sistema financiero de fomento, bajo estrictos esquemas de operación, supervisión y capitalización, permitirá atender aquellos sectores estratégicos para la economía nacional y redundará en un desarrollo más balanceado y equilibrado regionalmente.

5.7. Consideraciones finales en torno a la estrategia de financiamiento del desarrollo

La estrategia de financiamiento del desarrollo presentada en este Programa permitirá que la economía registre un crecimiento sostenido en el mediano plazo y sentará las bases para que exista un equilibrio adecuado entre el crecimiento de la demanda y la oferta de bienes y servicios en el largo plazo. En particular, el Programa contiene cinco estrategias interrelacionadas que permitirán alcanzar las metas de empleo propuestas: i) instrumentación de la agenda de reformas estructurales y provisión de infraestructura; ii) esfuerzo de ahorro público; iii) impulso al ahorro privado interno; iv) utilización del ahorro externo como complemento del ahorro interno; y v) fortalecimiento del sistema financiero y transformación de la banca de desarrollo y los fondos de fomento.

Cabe destacar que el margen de instrumentación de las reformas estructurales es fundamental en la determinación del proceso de desarrollo del país, toda vez que éstas impactarán de manera significativa en las restricciones de financiamiento de la economía. A medida que los avances en materia de reformas se traduzcan en mayores flujos de inversión privada, tanto nacional como extranjera, un monto mayor de ahorro externo podrá ser utilizado para complementar el ahorro interno sin representar problemas de sostenibilidad. En otras palabras, la instrumentación cabal de estas reformas ampliará la restricción de ahorro externo e incrementará el nivel de inversión sanamente financiable para la economía, lo que se reflejará en mayores tasas sostenibles de crecimiento del producto y el empleo en el mediano plazo. La aplicación de la agenda de reformas planteada en el PND incidirá también de manera favorable en el nivel de la productividad de los factores, en virtud de que se incrementaría de manera importante la tasa de inversión en la economía. Esto, a su vez, impactará positivamente en el empleo y en el nivel de las remuneraciones reales, lo que mejorará el bienestar de los mexicanos de manera permanente y sostenida.

En resumen, la estrategia contenida en el Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 2002-2006 permitirá alcanzar tasas de crecimiento que generarán los empleos demandados por la propia dinámica poblacional y que, al ser sustentados en mayor inversión y productividad, se reflejarán en remuneraciones reales más elevadas. Al mismo tiempo, la estrategia contenida en este Programa promoverá un desarrollo regional más equilibrado y facilitará la ampliación, en cantidad y calidad, de los servicios de educación, nutrición, salud y otras áreas que fomenten el capital humano. La presente Administración reconoce que este último es un elemento esencial para beneficiar, de manera permanente, a los segmentos más necesitados de la sociedad y para sentar las bases de una política económica humana, incluyente, participativa, responsable y comprometida con las aspiraciones de todos los mexicanos.

6. Escenarios Macroeconómicos y Fiscales de Mediano Plazo

En este capítulo se describen los escenarios macroeconómicos y fiscales de mediano plazo que resultan de la aplicación de la estrategia de financiamiento del desarrollo planteada en este Programa. Cabe advertir que las cifras presentadas en este capítulo no deben ser interpretadas como pronósticos, sino como trayectorias de mediano plazo factibles de ser alcanzadas al aplicarse las líneas estratégicas detalladas en el capítulo anterior y al cumplirse los distintos supuestos.

En este contexto, es importante subrayar también que en el corto plazo pueden existir eventos que desvíen la evolución de la economía en relación con las trayectorias aquí presentadas. En la medida en que se cuente con mayor información, estas trayectorias serán susceptibles de ser revisadas. De esta forma, los objetivos macroeconómicos serán actualizados año con año en los Criterios Generales de Política Económica, por lo que eventualmente podrían diferir de los que se incluyen en este Programa.

El capítulo está estructurado de la siguiente manera. En la primera sección se presentan los criterios para definir la postura fiscal objetivo en el mediano plazo, es decir, la trayectoria considerada de los requerimientos financieros del sector público como proporción del tamaño de la economía. La segunda sección presenta dos escenarios macroeconómicos que se derivan del grado de instrumentación de las reformas estructurales. Como se mencionó anteriormente, dichas reformas repercutirán en el desempeño de la productividad, en la disponibilidad de financiamiento interno y externo y, por lo tanto, en los niveles de inversión y crecimiento de la economía. La sección 6.3 describe dos trayectorias para la postura fiscal en el periodo 2002-2006, cada una congruente con la estrategia de financiamiento del desarrollo y con las trayectorias económicas correspondientes a los escenarios macroeconómicos considerados. La sección 6.4 detalla la evolución de los principales agregados fiscales que resulta bajo cada trayectoria. La sección 6.5 presenta el esfuerzo de las autoridades en materia de reglas fiscales para facilitar el cumplimiento de la postura fiscal objetivo, y finalmente, la sexta sección concluye.

6.1. La postura fiscal de mediano plazo

El principal determinante de la postura fiscal objetivo lo constituye la disponibilidad de recursos para el financiamiento del gasto de la economía en su conjunto. Sin embargo, también existen otros factores para orientar la política fiscal en un contexto de mediano plazo, entre los que destacan:

(A) El nivel de la deuda pública. La suma de la deuda y el balance público de un año es igual a la deuda del año siguiente, es decir, el déficit público representa simplemente el incremento de la deuda. Ello permite delinear el comportamiento esperado de la deuda pública para una cierta trayectoria del balance público. Asimismo, toda vez que es posible asociar a cada trayectoria de balance público un comportamiento del resto de las principales variables de la economía, como por ejemplo, la expansión real de la actividad productiva, las tasas de interés y la inflación, es posible obtener una serie de balances públicos para los siguientes años que cumplan la condición de mantener la deuda pública como proporción del tamaño de la economía dentro de ciertos parámetros. De esta forma, la postura fiscal propuesta en este Programa busca garantizar la sostenibilidad de la deuda pública en el mediano plazo.

(B) El nivel de ahorro financiero interno. El sector público absorbe los recursos necesarios para financiar sus requerimientos de endeudamiento acudiendo al mercado de crédito, tanto en el interior como fuera del país.[46] Así, un mayor déficit público capta recursos que de otra forma podrían ser utilizados para financiar proyectos de inversión del sector privado, obligando a este último a financiar sus proyectos de expansión mediante fuentes alternativas como, por ejemplo, la reinversión de utilidades y el crédito de clientes y proveedores. De esta forma, en el diseño de la postura fiscal de mediano plazo se consideraron las implicaciones de la misma sobre la disponibilidad de recursos canalizados a través de los mercados financieros nacionales hacia proyectos de inversión privada.

(C) Privilegio al cumplimiento de las obligaciones sociales del Estado. En México existen importantes obligaciones de carácter social que requieren ser atendidas por el Estado, por lo que la determinación de la postura fiscal de mediano plazo debe procurar la consecución de los recursos necesarios para que el Estado cumpla cabalmente con sus objetivos y obligaciones en materia social.

RECUADRO 6.1. SOSTENIBILIDAD FISCAL

En este recuadro se presentan algunos indicadores de sostenibilidad con el objeto de evaluar la viabilidad de la política fiscal en el mediano plazo. La sostenibilidad en las finanzas públicas se define como aquellas trayectorias del balance público que evitan que crezca la relación de deuda a PIB. Cabe destacar que este concepto es mucho más estricto que un criterio de sostenibilidad dinámico, ya que la restricción presupuestal intertemporal del gobierno podría cumplirse aun cuando el nivel de deuda se incremente en el corto plazo. Es decir, la deuda pública como porcentaje del producto podría desviarse de una trayectoria decreciente o constante por periodos determinados sin que ello constituya insolvencia fiscal.

La metodología utilizada se basa en la restricción presupuestal del sector público dada por la siguiente ecuación:

$$(1)\quad b_t = \left(\frac{1+r_t}{1+g_t}\right) * b_{t-1} - s_t$$

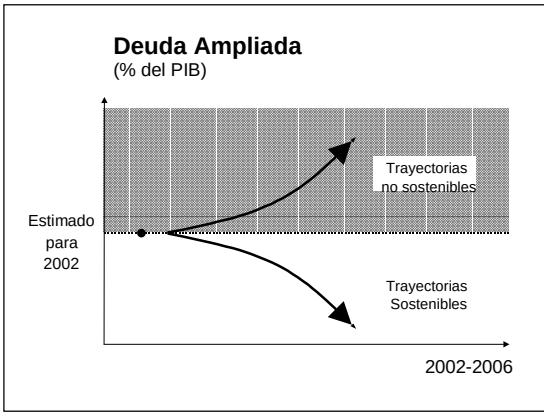
donde b_t es la deuda pública ampliada, es decir, el saldo histórico de los requerimientos financieros del sector público como porcentaje del PIB, r_t es la tasa de interés real, g_t es la tasa de crecimiento real del PIB y s_t es el superávit primario ampliado como proporción del PIB. El superávit necesario para mantener la deuda constante como porcentaje del producto se define como s_R:

$$(2)\quad s_{Rt} = \left(\frac{r_t - g_t}{1+g_t}\right) * b_{t-1}.$$

De esta forma, el superávit mínimo requerido es igual al pago por intereses ajustado por el crecimiento de la economía. Dada una trayectoria esperada de crecimiento del PIB y de la tasa de interés real, las ecuaciones (1) y (2) pueden ser utilizadas para encontrar la postura fiscal que mantendría la deuda ampliada constante como porcentaje del producto. De esta forma, s_R representa el superávit mínimo requerido en el periodo t para mantener la sostenibilidad de las finanzas públicas.

Toda vez que las diferentes posturas fiscales objetivo son congruentes con distintos escenarios macroeconómicos, los criterios de sostenibilidad de la deuda pública dependen del marco económico analizado. En particular, la postura fiscal que delimita la sostenibilidad de las finanzas públicas depende del crecimiento económico y de las tasas de interés reales. En este sentido, a medida que sea mayor la tasa de crecimiento de la economía y menores las tasas de interés, la postura fiscal necesaria para asegurar la sostenibilidad de las finanzas públicas podrá ser más laxa o relajada.

Las trayectorias de la deuda pública ampliada resultantes de la interacción de la postura fiscal objetivo y los marcos macroeconómicos cumplen con el criterio de sostenibilidad fiscal en todos los años del periodo 2003-2006. Incluso, la deuda ampliada como porcentaje del PIB disminuye en ambos escenarios, lo que permitirá canalizar más recursos para cumplir obligaciones de carácter social y facilitar la inversión del sector privado sin poner en riesgo la solvencia fiscal.



46 En el contexto actual de tipo de cambio flexible y bajo un marco institucional en el cual el sector público realiza sus transacciones cambiarias directamente con el Banco de México, independientemente de cómo se financie el déficit, ya sea en los mercados financieros nacionales o internacionales, éste vendría acompañado de una colocación equivalente de valores en el mercado interno (la diferencia radica en el tipo de valores, ya sea bonos emitidos directamente por el sector público o bonos con fines de esterilización emitidos por el Banco Central). De esta forma, el flujo de ahorro financiero disponible para el sector privado es independiente de la composición interna y externa del endeudamiento del sector público.

6.2. Marcos macroeconómicos de mediano plazo

El entorno fiscal y macroeconómico es fundamental para garantizar la viabilidad de las trayectorias de las distintas variables económicas en el mediano plazo. Dicho entorno determina las restricciones de financiamiento interno y externo y las oportunidades de inversión congruentes con un crecimiento vigoroso y sostenido. Esta sección considera dos posibles entornos para la evolución de las principales variables macroeconómicas. El primero supone la instrumentación exitosa del conjunto de reformas estructurales contenido en el PND y descrito en el capítulo anterior, escenario que resulta en trayectorias de crecimiento del producto y del nivel de empleo más elevadas. El segundo escenario considera un entorno económico inercial en el que no se logra concretar la totalidad de las reformas estructurales y, por esta razón, la expansión promedio del producto es similar al nivel actual de crecimiento potencial.

Los supuestos relacionados con las variables externas son comunes a ambos escenarios y se presentan en el cuadro 6.1. En particular, se espera que el crecimiento real anual de la economía de los Estados Unidos sea del orden de 2.8 por ciento en promedio durante el periodo 2002-2006, que las tasas de interés en los mercados financieros internacionales se mantengan estables entre niveles de 4 y 5 por ciento anual y que el precio en dólares de la mezcla mexicana de exportación de petróleo sea constante en términos reales a partir del nivel de 15.5 dólares por barril previsto para 2002 (lo que implica un leve aumento anual en términos nominales).

Cabe señalar que los supuestos de crecimiento de la economía estadounidense son similares a los pronósticos realizados por la Oficina Presupuestal del Congreso de Estados Unidos (CBO, por sus siglas en inglés), las cuales estiman un crecimiento promedio del orden de 3.3 por ciento durante los siguientes cuatro años. Asimismo, estos supuestos son congruentes con el crecimiento registrado recientemente por la productividad estadounidense y con estimaciones del PIB potencial estadounidense en las que se observa una tasa sostenible del orden de 3.5 por ciento.

Cuadro 6.1

VARIABLES DE APOYO

	2002 */	2003	2004	2005	2006
PIB EE.UU. (Var. % real anual)	0.3	3.0	3.5	3.5	3.5
Inflación EE.UU. (Var % anual)	2.5	2.5	2.5	2.5	2.5
LIBOR 3 meses (Promedio anual)	3.0	5.0	4.5	4.5	4.5
Precio del petróleo (Promedio anual)	15.5	16.0	16.4	16.8	17.2

*/ Programa Económico para 2002 aprobado por el H. Congreso de la Unión.
Fuente: SHCP.

Como se mencionó en el capítulo 4, debido a la alta volatilidad de los precios del petróleo, a la falta de liquidez en el mercado de futuros del hidrocarburo en contratos con plazo superior a un semestre y a la consecuente dificultad para realizar pronósticos de esta variable, se supone que el precio en dólares del hidrocarburo se mantiene constante en términos reales a partir del nivel incorporado en el Programa Económico para 2002 aprobado por el H. Congreso de la Unión.

Por su parte, la trayectoria de las tasas de interés es congruente con las cotizaciones derivadas del mercado de futuros y con una recuperación ordenada, sin excesivas presiones inflacionarias, de la economía mundial.

Como se señaló, el conjunto de supuestos internos determinan los dos escenarios macroeconómicos a partir de distintos grados de instrumentación de las reformas estructurales mencionadas en el capítulo 5. Al respecto, es importante destacar que gracias al H. Congreso de la Unión se ha logrado avanzar de forma importante en algunas de las reformas señaladas, en particular en lo que se refiere a los ámbitos fiscal

y financiero. De esta forma, ambos escenarios incorporan ya la instrumentación de algunas de las reformas contenidas en el PND.

Cabría esperar que los avances en materia de reforma estructural se traduzcan en mayores flujos de inversión privada tanto nacional como extranjera, al ofrecer mejores oportunidades de rendimiento a los proyectos productivos. Asimismo, las reformas impulsarán sustancialmente el ahorro interno tanto público como privado. De esta manera, el nuevo entorno microeconómico ampliará la disponibilidad de recursos internos y externos para el financiamiento de la inversión privada. Un mayor monto de ahorro externo podrá complementar al ahorro interno sin que esto genere problemas de sostenibilidad en las cuentas externas del país, lo que se reflejará en mayores tasas de crecimiento sostenible del producto, el empleo y las remuneraciones reales.

Los resultados de estos escenarios se presentan en los cuadros 6.2 y 6.3. Bajo el contexto de reforma estructural completa se estima que el PIB registre una tasa de crecimiento real anual promedio de 5.2 por ciento en el periodo 2002-2006, cifra superior al 3.4 por ciento en promedio alcanzado en el escenario inercial. Las diferencias en la trayectoria del PIB resultan, principalmente, de los distintos niveles de productividad alcanzados, de las diferentes restricciones de financiamiento interno y externo, y de la variación en los niveles de inversión proyectados.

Cuadro 6.2

MARCO MACROECONOMICO INERCIAL, 2002-2006

	2002 */	2003	2004	2005	2006
PIB					
Var. Real anual	1.7	3.5	3.7	3.8	4.1
Inflación					
dic.-dic.	4.5	3.3	3.3	3.3	3.3
Tasa de interés nominal					
Nominal promedio	9.7	8.4	8.3	8.3	8.2
Real acumulada	5.5	5.3	5.1	5.1	5.0
Cuenta Corriente					
% del PIB	-3.4	-2.6	-2.8	-2.8	-3.0

*/ Programa Económico para 2002 aprobado por el H. Congreso de la Unión.
Fuente: SHCP.

Cuadro 6.3

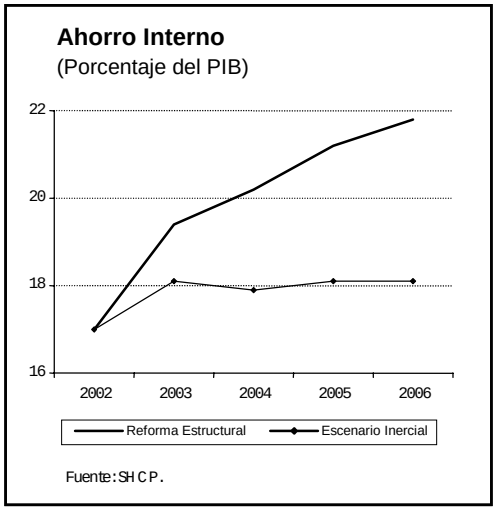
MARCO MACROECONOMICO CON REFORMA ESTRUCTURAL, 2002-2006

	2002 */	2003	2004	2005	2006
PIB					
Var. Real anual	1.7	4.9	5.8	6.6	7.0
Inflación					
dic.-dic.	4.5	3.0	3.0	3.0	3.0
Tasa de interés nominal					
Nominal promedio	9.7	7.9	7.8	7.6	7.4
Real acumulada	5.5	5.0	4.9	4.7	4.5
Cuenta Corriente					
% del PIB	-3.4	-3.0	-3.3	-3.5	-3.8

*/ Programa Económico para 2002 aprobado por el H. Congreso de la Unión.
Fuente: SHCP.

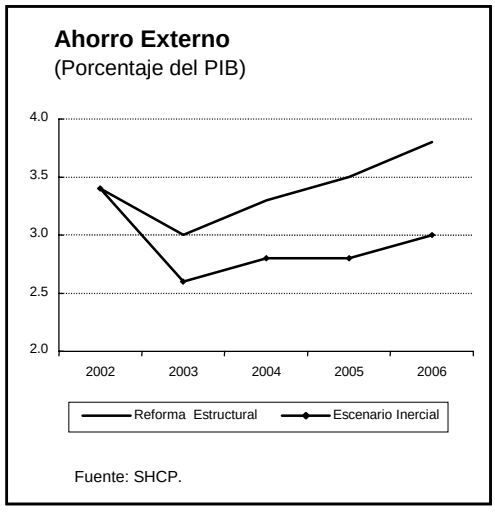
Las reformas estructurales incidirán de manera importante en las restricciones de financiamiento interno y externo. En el escenario con reformas completas, se estima un crecimiento significativo del ahorro interno

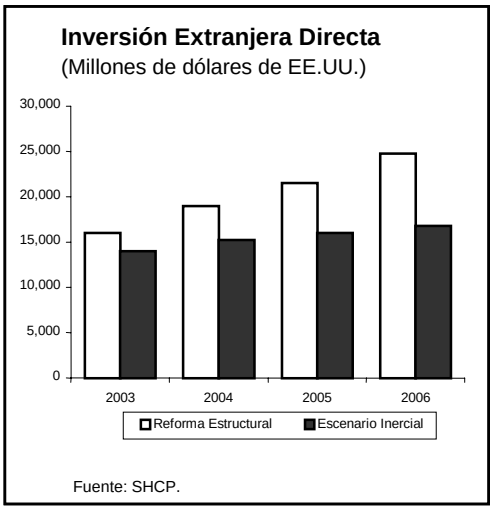
hasta alcanzar una proporción equivalente a 21.8 por ciento del PIB, cifra superior en más de tres puntos porcentuales a la proporción estimada en el escenario inercial.



Por lo que se refiere a las cuentas externas, cabe mencionar que la instrumentación de las reformas estructurales llevará consigo una expansión de todos los componentes de la demanda interna mayor a la que se observará en el escenario inercial, razón por la cual el déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos también es mayor. Sin embargo, es preciso subrayar que en ambos casos el déficit será sanamente financiado con recursos provenientes del exterior, los cuales tendrán un carácter de largo plazo. En este sentido, se considera que el vigor del crecimiento económico del país estimado en el escenario estructural podrá sostener mayores niveles de déficit en cuenta corriente en equilibrio, es decir, sin poner en riesgo la sostenibilidad de las cuentas externas.

Es pertinente mencionar que en ambos escenarios se estima que el flujo de inversión extranjera directa represente en promedio una proporción superior al 70 por ciento del déficit en la cuenta corriente en el periodo 2002-2006, cifra congruente con las estrategias de financiamiento delineadas en el capítulo anterior. Adicionalmente, la permanencia de un régimen cambiario de libre flotación seguirá dotando a la economía de la flexibilidad necesaria para evitar que se acumulen desequilibrios insostenibles en la cuenta corriente de la balanza de pagos.

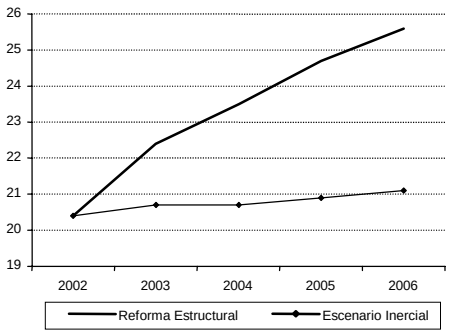




La ampliación de recursos disponibles a raíz de la instrumentación de las reformas estructurales se refleja en notables incrementos en la inversión, lo que se traduce a su vez en mayores tasas de expansión de la economía en su conjunto. Como se puede apreciar en las gráficas siguientes, la política de financiamiento del desarrollo planteada en este Programa permitirá que la inversión se desempeñe como un detonador

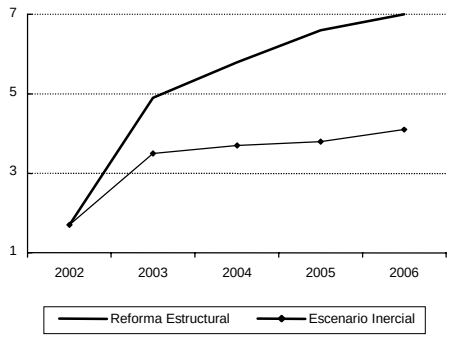
importante de la actividad económica en el periodo 2002-2006, sobre todo en el escenario con cambio estructural.

Inversión Total *_/
(Porcentaje del PIB)



*_/ La inversión total se compone por la formación bruta de capital fijo más la variación de existencias.
Fuente: SHCP.

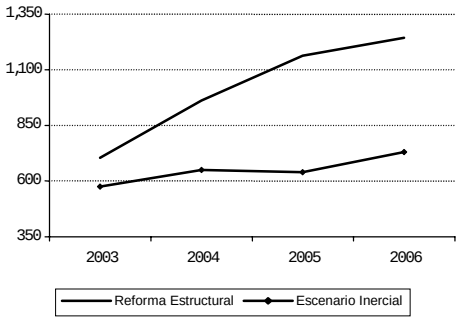
Crecimiento Real del PIB
(Variación porcentual anual)



Fuente: SHCP.

Es importante mencionar que si bien ambas trayectorias de crecimiento económico presentan una evolución favorable, únicamente el escenario que incorpora la instrumentación cabal de las reformas estructurales planteadas en el PND logrará acelerar la actividad productiva a un nivel capaz de generar, en promedio, fuentes de empleo formales suficientes para resolver gradualmente el problema del desempleo en los próximos cuatro años.

Nuevos Empleos Formales, 2003-2006
(Miles)



Fuente: SHCP.

En concreto, se estima que dicho escenario promoverá la creación de 1 millón veinte mil empleos en promedio cada año. Cabe destacar que esta cifra se refiere exclusivamente al número de trabajadores que se espera se afilien al IMSS y, por tanto, no incorpora a aquellas personas que se clasificarían en una definición más amplia del empleo formal, como podrían ser los trabajadores del Estado, algunos trabajadores por cuenta propia y otros trabajadores dedicados a actividades agropecuarias.[47] Por su parte, bajo los supuestos del escenario inercial la creación de empleos formales asciende, en promedio, a 650 mil plazas cada año. Lo anterior subraya una vez más la necesidad de alcanzar los consensos para avanzar en la agenda de reformas estructurales.

Por otra parte, las reformas estructurales permitirán que una mayor proporción de la inversión se realice con recursos ahorrados a través del sistema financiero, lo que reducirá los costos de canalizarlos a proyectos

47 Específicamente, la medida de empleo formal utilizada en este documento corresponde al número de trabajadores permanentes y eventuales urbanos afiliados al IMSS.

de inversión y redundará en una asignación más eficiente de los mismos. El recuadro 6.2. resume brevemente la metodología utilizada para estimar la disponibilidad de recursos para la inversión privada en el mediano plazo en ambos escenarios considerados.

RECUADRO 6.2. AHORRO FINANCIERO

En este recuadro se presentan las trayectorias de ahorro financiero utilizadas en la elaboración de este Programa. El ahorro financiero, definido como la diferencia entre el agregado monetario amplio M4a y la suma de billetes y monedas en circulación, se estimó a través de distintos ejercicios, los cuales son compatibles con los marcos macroeconómicos presentados en este capítulo. En particular:

a) Se realizaron diversas estimaciones de carácter econométrico, en las cuales se establece que la evolución del ahorro financiero puede aproximarse mediante una función de la siguiente forma:

$$\frac{AF}{P} = f\left(PIB, r\right)$$

donde *AF* es el ahorro financiero, *P* es el índice nacional de precios al consumidor (INPC), *PIB* es el producto interno bruto en términos reales y *r* es el promedio de la tasa primaria de Cetes a 28 días.

En particular, se especificaron modelos dinámicos, los cuales fueron utilizados para obtener los efectos de largo plazo de las variables independientes sobre el ahorro financiero.[48]

Las estimaciones realizadas, al utilizarse con los marcos macroeconómicos esperados para el periodo 2003-2006, coinciden en señalar tasas de crecimiento del ahorro financiero superiores al crecimiento esperado del producto en ambos escenarios.

b) Se efectuaron estimaciones del ahorro financiero en función de la evolución de sus componentes. En particular, se realizaron ejercicios sobre las tendencias esperadas de los recursos asociados con los fondos de ahorro para el retiro, la captación bancaria y los valores públicos y privados en circulación con base en los principales elementos macroeconómicos presentados en este capítulo. Los resultados indican que el cuantioso flujo de ahorro asociado con los sistemas de ahorro para el retiro representará una fuente de crecimiento importante del ahorro financiero en los próximos años. Cabe destacar que dichas estimaciones no incorporan el impacto positivo que tendría la instrumentación de las reformas a los sistemas de pensiones mencionadas en este Programa tanto en el número de trabajadores afiliados como en los flujos de ahorro asociados con estos sistemas de ahorro para el retiro.

c) En un entorno macroeconómico de estabilidad y certidumbre, se esperaría que el agregado monetario amplio creciera a un ritmo ligeramente superior al del crecimiento del PIB. En este sentido, se realizaron ejercicios sobre el crecimiento esperado del agregado monetario amplio de acuerdo con supuestos convencionales utilizados en estudios de organismos internacionales.[49] En particular, se supuso que éste crece dos puntos porcentuales por encima del crecimiento de la actividad económica.

Si bien los tres ejercicios realizados presentan resultados muy similares, por razones de espacio en este recuadro sólo se muestran los resultados obtenidos con base en el criterio (a). En este sentido, es importante mencionar que las trayectorias presentadas no corresponden a metas económicas, sino a referencias utilizadas para la elaboración de este Programa.

Evolución Estimada del Ahorro Financiero 2003-2006

	Escenario Reforma Estructural		Escenario Inercial	
	Crecimiento Real	Flujos de AF/PIB	Crecimiento Real	Flujos de AF/PIB
2003	6.8	4.6	5.7	4.3
2004	7.5	4.9	6.0	4.4
2005	8.5	5.4	5.7	4.4
2006	9.0	5.8	5.7	4.5

El análisis simultáneo de las trayectorias de ahorro financiero estimadas y la postura fiscal objetivo es fundamental para estudiar la disponibilidad de recursos financieros para la inversión privada. En particular, los criterios establecidos en la sección 6.1 y la estrategia de financiamiento del desarrollo planteada en este Programa permitieron determinar una meta de absorción de recursos por parte del sector público de hasta una tercera parte del flujo de recursos financieros para el año 2006. Dicha meta permite alcanzar el objetivo de permitir simultáneamente que una mayor proporción de la inversión privada sea financiada a través de recursos financieros y que el Estado incremente los recursos destinados a sus programas de inversión y de gasto social.

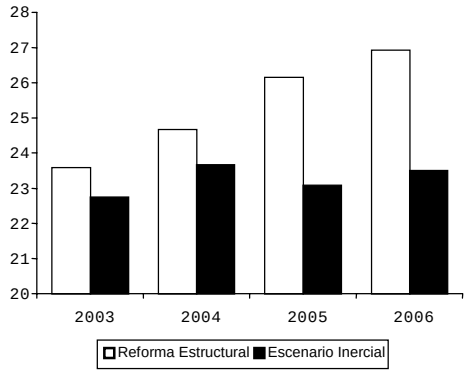
Es pertinente destacar que en el corto y mediano plazos pueden existir eventos que alteren la evolución del ahorro financiero respecto a la trayectoria presentada. En particular, es importante reiterar que las estimaciones no incorporan el impacto total que tendrían algunas reformas estructurales en la evolución del ahorro financiero.

48 Los modelos estimados son de tipo ADL (autoregressive distributed lag). El proceso de estimación siguió el enfoque de lo general a lo particular propuesto por Hendry para obtener estimaciones parsimoniosas. Ver: D. Hendry y N. Ericsson (1991), "*Modeling the Demand for Narrow Money in the United Kingdom and the United States*," European Economic Review, 35, pp. 833-886.

49 World Bank (2001): "*Mexico: A Comprehensive Development Agenda for the New Era*"; ed. M. Giugale, O. Lafourcade, y V. Nguyen.

De esta forma, es probable que la presencia de algunos elementos, como la aprobación de las reformas a los sistemas de ahorro para el retiro actualmente en discusión en el Senado de la República y las reformas a los sistemas de pensiones de los trabajadores al servicio del Gobierno Federal, de empresas y organismos públicos y de estados y municipios, se reflejen en tasas de crecimiento del ahorro financiero superiores a las presentadas en este recuadro, especialmente en el caso del escenario con reforma estructural completa. En la medida que esto ocurra, el monto de recursos disponibles para el financiamiento de la inversión privada será más elevado.

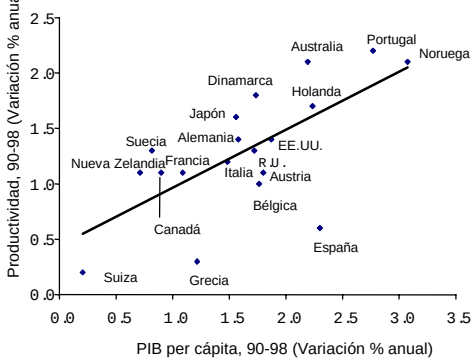
Flujo de Ahorro Financiero
(Porcentaje del ahorro interno)



Fuente: SHCP.

Es importante reconocer que aunque ambos escenarios contemplan una trayectoria creciente de la productividad y del ingreso per capita, la instrumentación de la agenda de reformas estructurales es fundamental en la determinación de la magnitud de su crecimiento. Esto se debe a que la reforma estructural incide en los niveles de vida y en el consumo por habitante al menos a través de dos frentes distintos. Por un lado, incide directamente en la tasa de expansión de la productividad de los factores y acelera el crecimiento de los salarios reales. Por otro, genera nuevas oportunidades de inversión que redundan en la generación de más y mejores empleos.

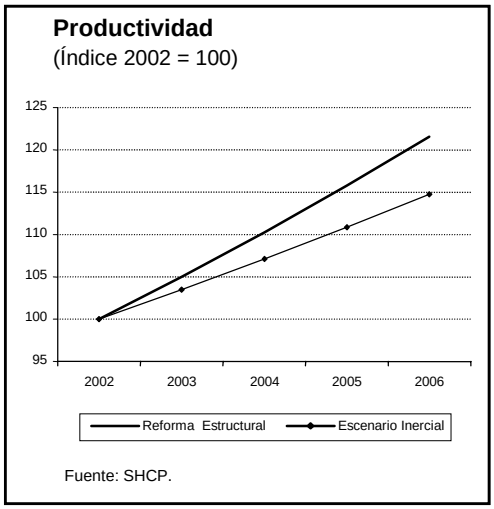
Crecimiento de la Productividad y del Ingreso Per Cápita

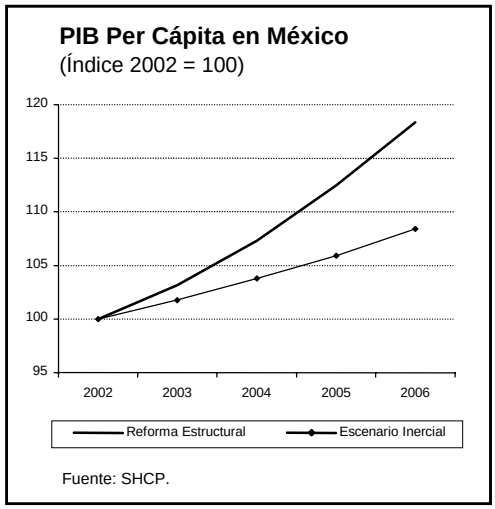


Fuente: OECD y FMI.

La evidencia empírica indica claramente que la capacidad de un país para incrementar los estándares de vida de su población en el largo plazo depende de su éxito para aumentar la productividad. En general, los países que han logrado acrecentar de forma sostenida el ingreso de sus habitantes han sido aquellos que han registrado crecimientos sostenidos en su productividad.

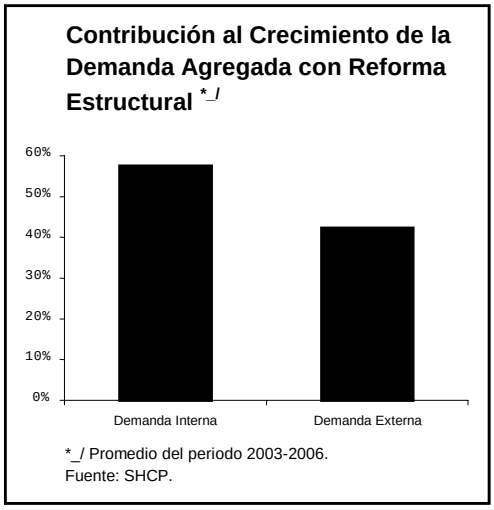
En este sentido, el mayor dinamismo en la expansión de la productividad que se obtiene en el escenario con reformas estructurales implica un crecimiento más acelerado del nivel de vida de la población. En particular, se estima que el crecimiento de la productividad total de los factores podría ser de 5 por ciento en promedio durante el periodo 2003-2006 en caso de instrumentar completamente las reformas estructurales, y de aproximadamente 3.5 por ciento en el escenario inercial. De ahí la importancia de avanzar rápidamente en este proceso.

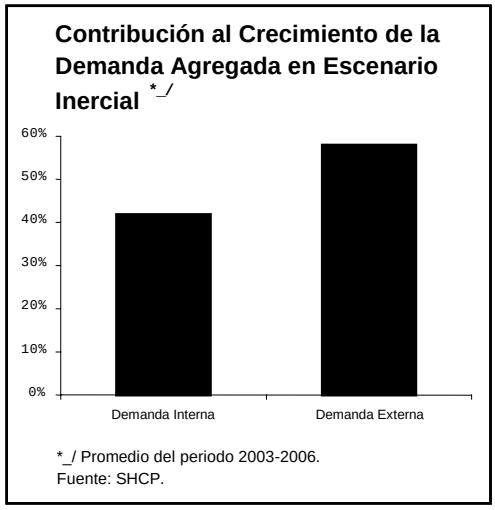




Los cuadros 6.4 y 6.5 presentan las trayectorias de los distintos componentes de la oferta y demanda agregadas para los escenarios inercial y con reformas estructurales completas, respectivamente. En ambos casos, la participación de la inversión total en el producto crece respecto a 2002, mientras que la del consumo privado disminuye ligeramente. Ello obedece a que se anticipa que la inversión privada se constituya como uno de los componentes fundamentales del crecimiento económico y, por tanto, que su ritmo de expansión supere con creces al del PIB, especialmente en el escenario con reformas estructurales completas. Sin embargo, toda vez que en el escenario inercial las reformas estructurales no son llevadas a cabo en su totalidad, las oportunidades de inversión son más limitadas, lo que se refleja en una participación relativa más importante del sector externo en la demanda agregada. En virtud de que las exportaciones nacionales presentan un alto contenido de insumos importados, su dinamismo se ve acompañado por un fuerte ritmo de crecimiento en las importaciones, a pesar de que el ritmo de expansión de la demanda agregada es menor en el escenario inercial.

Las gráficas siguientes muestran la composición del crecimiento de la demanda agregada en ambos escenarios. En particular, las gráficas indican que la demanda interna representará la principal fuente de expansión del gasto agregado en la economía en el escenario con reformas estructurales completas, mientras que en el escenario inercial la fuente principal de expansión sería la demanda externa.





Es pertinente comentar que el ritmo de expansión real del consumo privado en el periodo 2002-2006 asciende en promedio a 4.6 y 3.3 por ciento anual en los escenarios con reforma estructural completa e inercial, respectivamente. Dicho ritmo supera notablemente al crecimiento esperado de la población, lo que permitirá incrementar el consumo por habitante y, por ende, el nivel de vida de los mexicanos. Además, toda vez que la tasa de crecimiento del consumo privado es menor que la del ingreso nacional, el mismo no se sustenta en un déficit excesivo en las cuentas externas, permitiendo que el proceso de expansión del gasto familiar pueda mantenerse en el tiempo. Por otra parte, se realizarán esfuerzos para que el consumo público disminuya como proporción del tamaño de la economía. Dichas trayectorias son congruentes con el aumento esperado en el ahorro interno del país.

Cuadro 6.4

OFERTA Y DEMANDA AGREGADAS, 2002-2006
ESCENARIO INERCIAL

	Variación % real anual				
	2002 */	**2003**	**2004**	**2005**	**2006**
Oferta Agregada	1.6	5.4	6.2	6.5	7.1
PIB	1.7	3.5	3.7	3.8	4.1
Importaciones	1.0	10.7	12.3	12.8	13.3
Demanda Agregada	1.6	5.4	6.2	6.5	7.1
Consumo	1.2	3.6	3.5	3.6	4.1
Consumo Privado	1.2	3.7	3.6	3.7	4.1
Consumo Público	0.9	2.7	3.1	3.4	3.7
Formación Bruta de Capital	4.6	3.2	3.9	4.0	4.3
Privada	6.8	3.2	4.0	4.1	4.4
Pública	-8.9	3.1	3.2	3.4	3.6
Exportaciones	2.4	12.5	13.2	13.5	13.7

*/ Programa Económico para 2002 aprobado por el H. Congreso de la Unión.
Fuente: SHCP

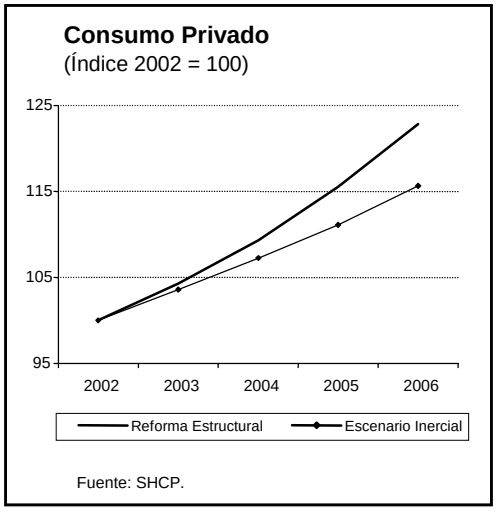
Cuadro 6.5

OFERTA Y DEMANDA AGREGADAS, 2002-2006
ESCENARIO REFORMA ESTRUCTURAL

	Variación % real anual				
	2002 */	**2003**	**2004**	**2005**	**2006**
Oferta Agregada	1.6	6.7	7.9	8.6	9.0
PIB	1.7	4.9	5.8	6.6	7.0
Importaciones	1.0	11.6	13.2	13.3	13.4
Demanda Agregada	1.6	6.7	7.9	8.6	9.0
Consumo	1.2	4.3	4.8	5.7	6.3
Consumo Privado	1.2	4.4	4.9	5.9	6.6
Consumo Público	0.9	3.4	4.1	4.0	4.1
Formación Bruta de Capital	4.6	6.9	9.0	10.0	10.7
Privada	6.8	7.0	9.2	10.3	10.9
Pública	-8.9	6.3	7.2	8.0	8.5
Exportaciones	2.4	11.1	13.4	13.1	13.3

*/ Programa Económico para 2002 aprobado por el H. Congreso de la Unión.
Fuente: SHCP.

De esta forma, la expansión económica en el escenario con cambio estructural resulta, fundamentalmente, del dinamismo que se espera de la inversión física, tanto privada como pública, así como del avance en la incorporación tecnológica que redundará en una mayor productividad total de los factores. En contraste, el crecimiento económico del escenario inercial está impulsado primordialmente por la demanda externa, ya que la relación de inversión a PIB se ubica en los niveles observados históricamente.



En adición, es importante destacar que la política fiscal propuesta en este Programa coadyuvará a la consecución de los objetivos en materia inflacionaria establecidos por Banco de México en el mediano plazo. Así, para el año 2003 se estima una tasa de inflación similar a la de nuestros principales socios comerciales.

6.3. Requerimientos financieros del sector público (RFSP)

Como se señaló al inicio de este capítulo, en la estimación de la postura fiscal en el mediano plazo se tomaron en cuenta, entre otras, las siguientes consideraciones: (i) mantener la deuda pública ampliada en niveles sostenibles; (ii) cumplir con el objetivo de absorber hasta una tercera parte del flujo de recursos financieros generados internamente, liberando el resto para el financiamiento de proyectos productivos del sector privado y (iii) dotar al Estado de los recursos necesarios para cumplir con sus obligaciones.

Asimismo, el ejercicio para estimar la postura fiscal objetivo se realizó de forma simultánea con el cálculo de las trayectorias del marco macroeconómico de mediano plazo. Es decir, los resultados fiscales son congruentes con la disponibilidad esperada de recursos, tanto de carácter interno como externo, para el financiamiento del gasto agregado de la economía en cada uno de los dos escenarios macroeconómicos descritos anteriormente.

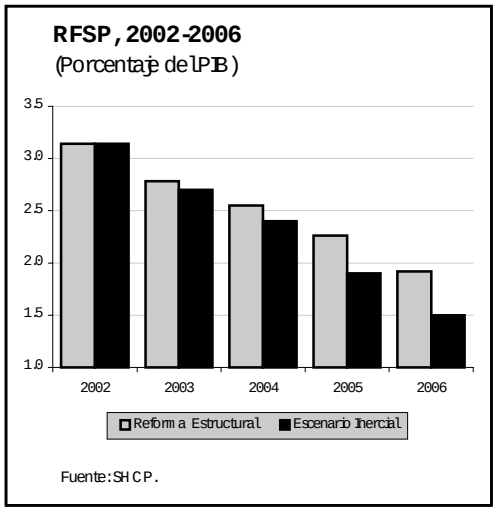
Con estos antecedentes, las trayectorias de los RFSP estimadas para cada uno de los dos escenarios se muestran en las gráficas siguientes. Como puede apreciarse, el escenario en el que se llevan a cabo la totalidad de las reformas estructurales planteadas en el PND es congruente con mayores niveles de RFSP como proporción del producto interno bruto. Lo anterior se explica por los siguientes factores:

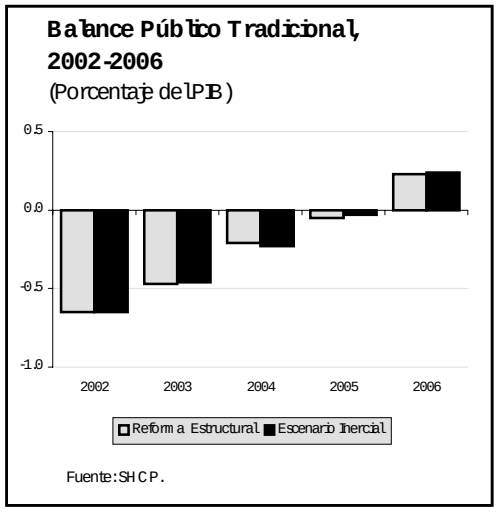
(1) la disponibilidad de recursos en la economía aumenta junto con el avance en materia de reforma estructural, permitiendo con ello mayores niveles de gasto agregado entre cuyos componentes se encuentra el gasto público;

(2) el escenario de reforma estructural contempla un mayor crecimiento de la economía en su conjunto y menores tasas de interés, elementos que resultan en un aumento de los flujos de ahorro financiero interno lo que, a su vez, permite mantener mayores niveles de RFSP en equilibrio y cumplir a la vez con el objetivo de liberar un cierto porcentaje de recursos financieros para destinarse a proyectos productivos del sector privado;

(3) el mayor dinamismo de la actividad productiva en el escenario de reforma estructural abre espacios para registrar mayores niveles de RFSP dado un cierto nivel objetivo de deuda pública como porcentaje del PIB;

(4) ambos escenarios contemplan una mayor intermediación financiera de la banca y los fondos de fomento, lo que coadyuvará a alcanzar las metas económicas y sociales de la presente Administración.





La diferencia en materia fiscal entre ambos escenarios no se acota a las trayectorias de RFSP como proporción del tamaño de la economía. Quizá aún más importante resultan las diferencias en el comportamiento de los distintos componentes que integran a los RFSP en cada uno de los dos escenarios. En este sentido, destacan los siguientes aspectos:

(1) La trayectoria estimada de los ingresos tributarios como proporción del PIB es superior en el escenario de reforma estructural, ello puesto que dentro de la agenda de reformas se considera la de avanzar en los temas tributarios que aún quedan pendientes, incluyendo la homologación de la tasa del impuesto al valor agregado. Los mayores ingresos tributarios permiten mantener mayores niveles de gasto público para cada nivel objetivo de RFSP.

(2) Los componentes de los RFSP que más se ven afectados por el comportamiento de las tasas de interés reales y de la inflación, como por ejemplo los asociados al IPAB y a la deuda indexada, evolucionan de una forma más favorable en el escenario de reforma estructural. Lo anterior reduce el esfuerzo de ajuste en términos del balance público, y junto con él en el gasto presupuestal del sector público, para cumplir con un cierto nivel objetivo de RFSP.

(3) Las estimaciones para la inversión impulsada por el sector público son sustancialmente superiores en el escenario de reforma estructural. Lo anterior se explica porque el menor costo financiero en el escenario estructural debido a las menores tasas de interés estimadas abre importantes espacios para incrementar la inversión presupuestaria dada una cierta meta de balance público. Por su parte, los mayores niveles de RFSP en el escenario estructural permiten aumentar en equilibrio la inversión financiada a través de proyectos PIDIREGAS.

6.4. Escenarios fiscales de mediano plazo

En esta sección se presenta el impacto esperado de la estrategia de financiamiento del desarrollo contenida en este Programa sobre las finanzas públicas en el periodo 2002-2006 con base en las trayectorias de los RFSP presentadas anteriormente. En este sentido, a continuación se describe la evolución esperada de los principales componentes de los RFSP y el esfuerzo fiscal necesario para cumplir con los objetivos señalados.[50] Como se mencionó, el esfuerzo fiscal resulta mucho mayor en el escenario inercial, toda vez que la evolución de las variables macroeconómicas y fiscales limita la disponibilidad de recursos en la economía en comparación con el escenario de reforma estructural.

50 Las cifras relativas al consumo e inversión públicos que se reportan como parte de los resultados de finanzas públicas en este capítulo pueden diferir de las magnitudes consideradas en los escenarios macroeconómicos, debido a diferencias metodológicas en lo que se refiere a cobertura, base de registro y clasificación.

Cuadro 6.6

PROYECCIÓN DE LAS FINANZAS PÚBLICAS, 2002-2006
ESCENARIO INERCIAL

(Porcentaje del PIB)

	2002 */	2003	2004	2005	2006
I. Déficit Público Tradicional (B-A)	0.65	0.5	0.2	0.0	-0.2
A. Ingresos	22.7	22.0	22.1	22.3	22.4
Petroleros **/	6.4	6.4	6.4	6.6	6.7
No petroleros	16.3	15.7	15.7	15.7	15.7
Tributarios	11.0	11.1	11.1	11.1	11.2
No tributarios	1.5	0.6	0.6	0.6	0.6
Organismos y empresas distintos de PEMEX	3.8	4.0	4.0	4.0	4.0
B. Gasto	23.4	22.5	22.4	22.3	22.2
Programable pagado	16.3	15.3	15.1	14.9	14.9
Diferimiento de pagos	-0.3	-0.2	-0.2	-0.2	-0.2
Programable devengado	16.6	15.5	15.3	15.1	15.1
Gasto corriente	14.3	12.9	12.4	12.0	11.8
Inversión física	2.3	2.5	2.9	3.1	3.3
No Programable	7.1	7.2	7.2	7.4	7.3
Participaciones	3.5	3.6	3.6	3.6	3.6
Costo financiero	3.3	3.3	3.5	3.6	3.5
Adefas	0.2	0.3	0.2	0.2	0.2
II. Ajustes	2.5	2.2	2.2	1.9	1.7
PIDIREGAS	1.5	1.3	1.2	0.9	0.7
IPAB	0.5	0.4	0.3	0.3	0.3
Adecuaciones a registros	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
Programa deudores	0.0	0.1	0.1	0.0	0.1
FARAC	0.2	0.1	0.1	0.1	0.1
Intermediación financiera	0.2	0.2	0.3	0.4	0.4
III. RFSP (I+II)	3.1	2.7	2.4	1.9	1.5
Sin ingresos no recurrentes	3.9	2.8	2.5	2.0	1.6

Nota: La suma de los parciales puede no coincidir con los totales debido al redondeo. En los RFSP el signo positivo refleja las necesidades de financiamiento.
*/ Programa Económico para 2002 aprobado por el H. Congreso de la Unión.
**/ Incluye los ingresos propios de PEMEX, las contribuciones por hidrocarburos y el IEPS sobre gasolina y diesel.
Fuente: SHCP.

Cuadro 6.7

PROYECCIÓN DE LAS FINANZAS PÚBLICAS, 2002-2006
ESCENARIO CON REFORMA ESTRUCTURAL

(Porcentaje del PIB)

	2002 */	2003	2004	2005	2006
I. Déficit Público Tradicional (B-A)	0.65	0.5	0.2	0.1	-0.2
A. Ingresos	22.7	23.5	23.8	23.9	24.2
Petroleros **/	6.4	5.9	5.9	5.9	5.9
No petroleros	16.3	17.5	17.8	18.0	18.2
Tributarios	11.0	13.0	13.3	13.5	13.7
No tributarios	1.5	0.6	0.6	0.6	0.6
Organismos y empresas distintos de PEMEX	3.8	3.9	3.9	3.9	3.9
B. Gasto	23.4	23.9	24.0	24.0	23.9
Programable pagado	16.3	16.5	16.5	16.6	16.6
Diferimiento de pagos	-0.3	-0.2	-0.2	-0.2	-0.2
Programable devengado	16.6	16.7	16.7	16.7	16.8
Gasto corriente	14.3	13.9	13.6	13.5	13.3
Inversión física	2.3	2.7	3.1	3.3	3.5
No Programable	7.1	7.5	7.5	7.4	7.3
Participaciones	3.5	4.0	4.0	4.0	4.1
Costo financiero	3.3	3.2	3.3	3.2	3.0
Adefas	0.2	0.3	0.2	0.2	0.2
II. Ajustes	2.5	2.3	2.3	2.2	2.2
PIDIREGAS	1.5	1.4	1.4	1.2	1.2
IPAB	0.5	0.3	0.3	0.3	0.3
Adecuaciones a registros	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
Programa deudores	0.0	0.1	0.0	0.0	0.0
FARAC	0.2	0.1	0.1	0.1	0.1
Intermediación financiera	0.2	0.2	0.4	0.4	0.5
III. RFSP (I+II)	3.1	2.8	2.6	2.3	1.9
Sin ingresos no recurrentes	3.9	2.9	2.7	2.4	2.0

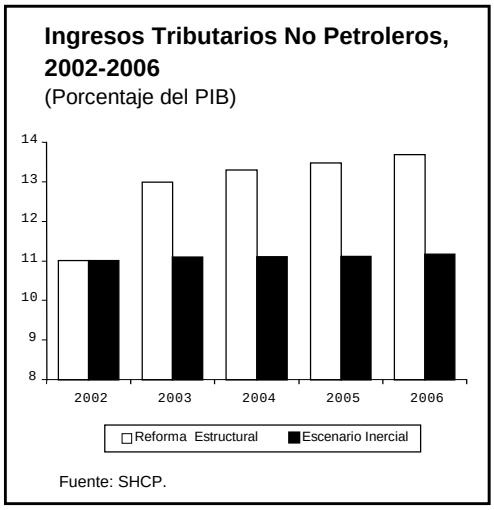
Nota: La suma de los parciales puede no coincidir con los totales debido al redondeo. En los RFSP el signo positivo refleja las necesidades de financiamiento.
*/ Programa Económico para 2002 aprobado por el H. Congreso de la Unión.
**/ Incluye los ingresos propios de PEMEX, las contribuciones por hidrocarburos y el IEPS sobre gasolina y diesel.
Fuente: SHCP.

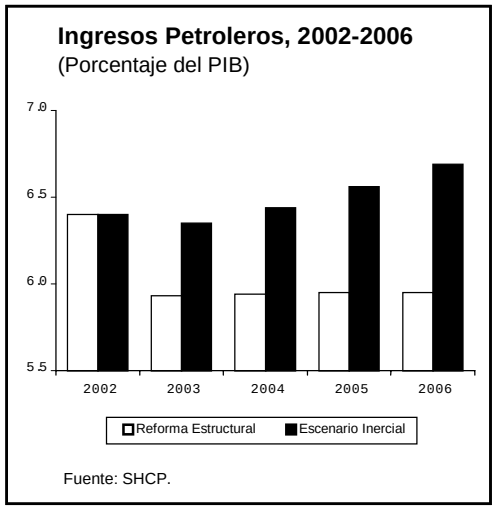
Cabe destacar que en ambos casos se incorporó el impacto de la reforma fiscal recientemente aprobada por el H. Congreso de la Unión, misma que representa un importante paso para avanzar en el objetivo de incrementar los ingresos tributarios no petroleros. Por otra parte, los dos escenarios incorporan un esfuerzo por reducir el gasto corriente, menores ingresos de carácter no recurrente, así como mayores ingresos tributarios asociados a mejoras administrativas. Respecto a esto último, es importante destacar que el impacto estimado sobre los ingresos públicos proveniente de las mejoras administrativas es mayor en el escenario con reforma estructural debido, fundamentalmente, a que la homologación de la tasa del impuesto al valor agregado que se incorpora en este escenario permite abatir de forma significativa los factores que facilitan la evasión y la elusión fiscal.

Entre las diferencias más significativas en los dos escenarios se encuentran las siguientes:

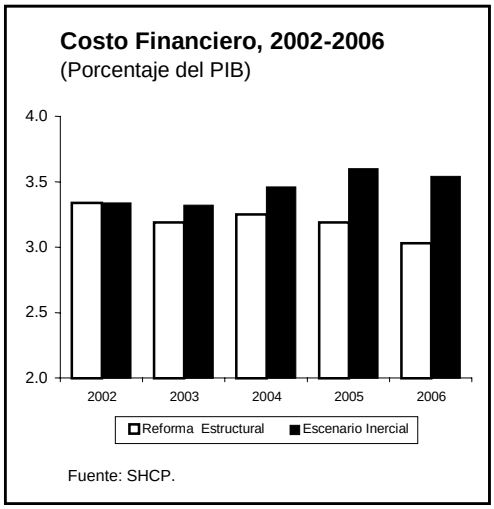
(a) En el escenario con reforma estructural se estima un incremento de los ingresos tributarios no petroleros de 11.0 por ciento del PIB en 2002 a 13.7 por ciento del PIB en 2006, ello como consecuencia de la homologación de la tasa del impuesto al valor agregado, del consecuente aumento en la base tributaria y de la reducción de la evasión y elusión fiscales. Por su parte, el escenario inercial, al no incluir la instrumentación de las reformas tributarias pendientes, es congruente con un nivel de ingresos tributarios no petroleros relativamente constante como proporción del tamaño de la economía. Lo anterior resalta una vez más la importancia de avanzar en las reformas estructurales pendientes para reducir la dependencia que tiene el Estado en los ingresos petroleros y, de esta manera, la volatilidad y la incertidumbre asociada con el proceso de presupuestación.

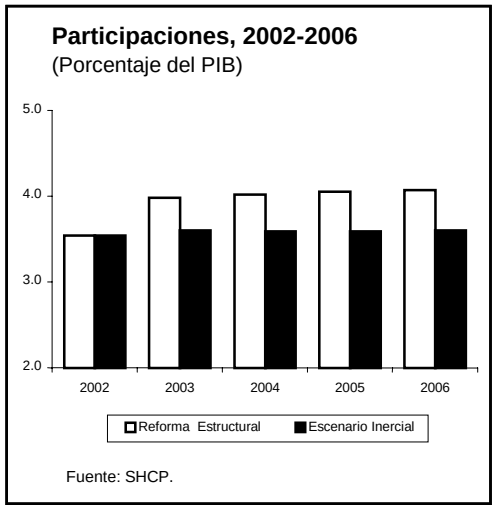
(b) Las estimaciones de los ingresos petroleros como proporción del tamaño de la economía resultan superiores en el escenario inercial, ello debido a que este último es congruente con menores tasas de crecimiento económico y con un tipo de cambio real depreciado respecto al escenario de reforma estructural.[51]





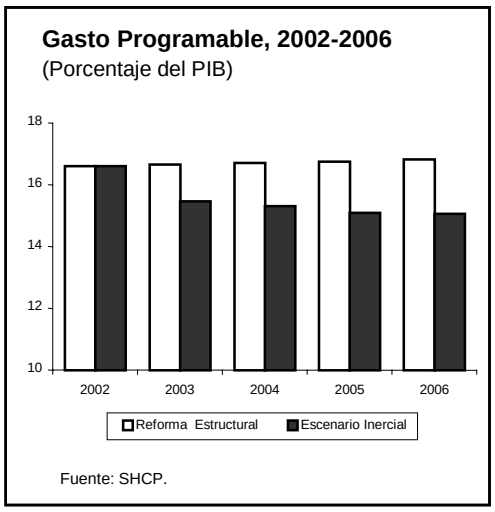
(c) Las menores tasas de interés y el mayor dinamismo de la actividad económica se traducen en un menor costo financiero como proporción del PIB en el escenario estructural. Asimismo, los mayores ingresos tributarios no petroleros que se proyectan en este escenario se traducen en un aumento significativo de las participaciones a estados y municipios.

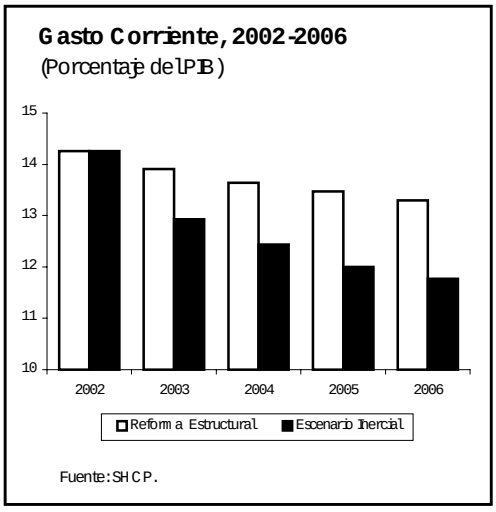




(d) Los mayores ingresos presupuestales proyectados en el escenario estructural permiten alcanzar un doble objetivo: fortalecer la postura fiscal y aumentar el techo de gasto programable del sector público. Al interior del gasto programable, en ambos escenarios se observa un cambio importante en la composición a favor del gasto en inversión física, ello en sintonía con el estricto compromiso de la administración para generar ahorros que permitan reducir el gasto corriente.

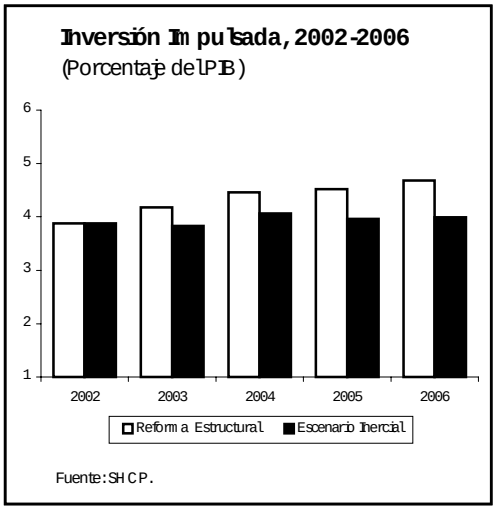
51 El escenario inercial supone, en comparación con el estructural, un tipo de cambio real más depreciado y mayores tasas reales de interés en el mercado interno. Lo anterior se explica por las diferencias en ambos escenarios en cuanto a la disponibilidad de recursos y al dinamismo de la productividad.

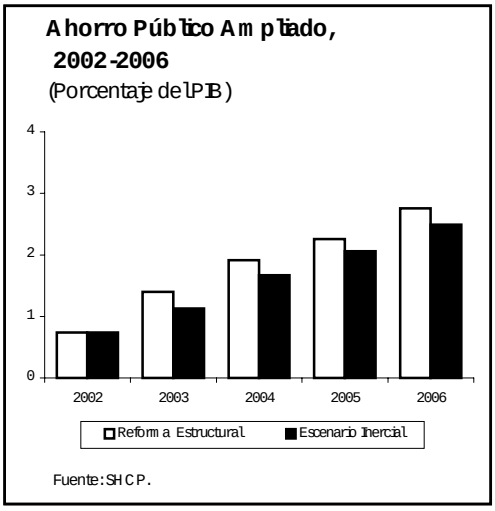




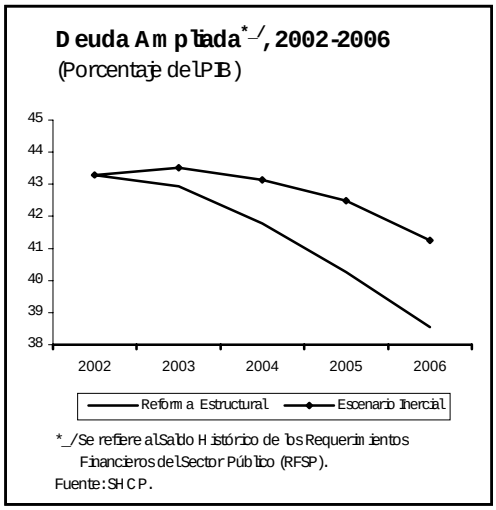
(e) En ambos escenarios se otorga un énfasis particular al gasto productivo para coadyuvar a generar más y mejores empleos. Reflejo de lo anterior, se estima que la inversión impulsada por el sector público, indicador que se integra por la inversión presupuestal y la inversión financiada, promediará 4.3 y 3.9 por ciento del PIB en el periodo 2002-2006 en el escenario estructural y en el inercial respectivamente, niveles superiores al promedio de 3.5 por ciento registrado por este indicador a lo largo de los últimos seis años. Dado el crecimiento poblacional esperado para el mediano plazo, estas cifras implican un crecimiento significativo en el gasto de inversión pública por habitante.

(f) El ahorro público, definido como los RFSP menos el gasto en inversión, muestra un incremento significativo en ambos casos. Lo anterior es particularmente relevante puesto que, como se ha discutido a lo largo de este Programa, es fundamental fortalecer el ahorro interno de la economía para garantizar un crecimiento vigoroso y sostenido en el mediano plazo.





De esta forma, la conducción prudente y responsable de la política fiscal permitirá abatir el peso de la deuda pública en el producto interno bruto. En particular, se estima que la deuda ampliada del sector público en el escenario con reforma estructural disminuirá como porcentaje del PIB de 43.3 por ciento en 2002 a niveles por debajo de 39 por ciento del tamaño de la economía en 2006, mientras que en el escenario inercial se prevé en niveles de 41 por ciento en el último año de la administración. La menor carga de la deuda favorecerá la reducción en el pago de intereses y permitirá una mayor asignación de recursos hacia el gasto social.



Finalmente, como se destacó anteriormente, se planea continuar con una política proactiva de deuda pública orientada a reducir el costo de financiamiento y mejorar la estructura de la deuda. De esta manera, junto con la reducción en el nivel de deuda como porcentaje del PIB, se espera incrementar significativamente los plazos promedio de vencimiento de la misma y lograr un perfil de pagos que, al evitar la concentración de los mismos en periodos determinados, reduzca la vulnerabilidad de la economía ante cambios abruptos en las condiciones tanto internas como externas.

6.5. Reglas para facilitar el cumplimiento de los objetivos fiscales

Para alcanzar los objetivos fiscales descritos anteriormente se requiere, por un lado, que las distintas variables que inciden sobre los componentes de las finanzas públicas evolucionen de acuerdo a lo esperado y, por otro, que las autoridades se comprometan a conducir la política económica de forma congruente con estos objetivos. Para ello, y con el propósito de imprimir una mayor credibilidad al compromiso de las autoridades, es necesario fortalecer el marco institucional sobre el que se desenvuelve la conducción de la política fiscal.

En este sentido, la estrecha colaboración entre los poderes Ejecutivo y Legislativo a lo largo de los últimos años ha redundado en el establecimiento de reglas claras y transparentes que han facilitado el cumplimiento de las metas de finanzas públicas y redundado en una mayor disciplina fiscal. Ejemplo de lo anterior lo constituyen los techos de endeudamiento interno y externo que cada año el H. Congreso de la Unión autoriza en la Ley de Ingresos de la Federación, así como los mecanismos de respuesta ante un comportamiento distinto al anticipado de los ingresos del sector público que se han incluido desde hace varios años en el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación. Los mecanismos anteriores han sido particularmente relevantes ante el comportamiento errático que ha caracterizado a los precios internacionales del petróleo.

Otros ejemplos de mecanismos existentes dirigidos a fortalecer la disciplina fiscal son que el presupuesto no pueda ser votado sin antes contar con una Ley de Ingresos aprobada por ambas Cámaras y que el monto de participaciones entre el Gobierno Federal y los Estados y Municipios se determine en función de la recaudación federal observada.

Si bien las reglas existentes han coadyuvado a cumplir con las metas fiscales y, en este sentido, permitido que la política fiscal sea un garante de la estabilidad económica del país, se reconoce que aún queda mucho por hacer. En este sentido, el Ejecutivo envió recientemente al H. Congreso una iniciativa de reforma presupuestaria como parte de su propuesta para la Nueva Hacienda Pública.

El proyecto de Nueva Hacienda Pública considera, en materia presupuestaria, una serie de nuevas reglas orientadas a reducir la incertidumbre alrededor del proceso presupuestario, a incrementar la eficiencia del gasto público y a asegurar la disciplina fiscal en el mediano plazo. Así, la iniciativa de reforma prevé otorgar un plazo mayor al H. Congreso para que delibere sobre la Ley de Ingresos y el PEF; establecer fechas límite

específicas para la discusión del PEF; contar con procesos y acciones alternativas en caso de que el presupuesto no sea aprobado por el H. Congreso el 31 de diciembre, y considerar la aprobación de proyectos de inversión multianuales. Finalmente, la iniciativa propone elevar a rango Constitucional disposiciones de carácter fiscal que fortalezcan el principio de equilibrio presupuestal, y con ello, la responsabilidad de las autoridades en mantener finanzas públicas sanas.

La presente Administración está consciente de la importancia que tiene la disciplina fiscal en el crecimiento económico y el desarrollo nacional. Por ello, se mantendrá el compromiso de seguir trabajando en el fortalecimiento del marco institucional y el sustento jurídico de reglas fiscales que promuevan el cumplimiento de metas y la responsabilidad fiscal. Estas reglas, sin duda, coadyuvarán a lograr los objetivos de mediano plazo contempladas en el presente Programa.

6.6. Consideraciones finales en torno a los escenarios macroeconómicos y fiscales

En los próximos años, el crecimiento económico resultante de la estrategia contenida en este Programa permitirá generar un número de empleos congruente con la dinámica poblacional así como un incremento importante de las remuneraciones reales. Lo anterior se logrará en un marco en el que la inversión se consolidará como el motor del crecimiento y en el cual las cuentas externas se mantendrán en un nivel sanamente financiable. De esta manera, el incremento en la inversión estará sustentado por un mayor ahorro interno, mismo que será complementado por ahorro externo de largo plazo.

El crecimiento en el ingreso nacional, en las remuneraciones reales y en el empleo permitirán aumentar gradualmente tanto el consumo por habitante como el nivel de ahorro interno. De esta manera, el crecimiento del consumo será compatible con la capacidad de generación de riqueza de la economía y se evitará la presencia de desequilibrios insostenibles que pudieran implicar vulnerabilidades económicas futuras.

Las trayectorias macroeconómicas presentadas en este capítulo, sin embargo, subrayan la importancia de avanzar en la instrumentación de la agenda de reformas estructurales contenida en el PND. El impulso a la productividad y la ampliación de las restricciones de financiamiento que resultan de la cabal instrumentación de estas reformas permitirán que la economía registre tasas de inversión más elevadas y, por tanto, un crecimiento económico más vigoroso y una mayor creación de empleos. Asimismo, el margen de instrumentación de estas reformas incide sobre el comportamiento de las fuentes permanentes de ingresos públicos y, en esa medida, sobre la capacidad del Estado para atender las demandas sociales.

El marco fiscal resultante de esta estrategia permitirá alcanzar tres metas fundamentales que coadyuvarán a que la economía crezca de manera sostenida en el largo plazo. Primero, mantener la deuda pública en niveles sostenibles y congruentes con la propia dinámica de la economía, disminuyendo así su vulnerabilidad ante perturbaciones inesperadas. Segundo, disminuir la absorción de recursos financieros por parte del sector público, a efecto de liberar recursos que puedan canalizarse al financiamiento de inversión productiva y al gasto social, y tercero, generar los recursos propios suficientes para que el Estado pueda atender con oportunidad las necesidades de la población en materia de salud, educación e infraestructura, así como solventar su gasto en inversión, a efecto de reducir los desequilibrios entre grupos sociales, sectores productivos y regiones geográficas. Así, las estrategias y las acciones propuestas en este Programa coadyuvarán a mejorar la calidad de vida de todos los mexicanos.

7. Conclusiones

El Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 2002-2006 contiene las estrategias en materia de política hacendaria y financiera que deberán ser instrumentadas para expandir la capacidad de crecimiento y de generación de riqueza de nuestro país.

De esta forma, en congruencia con lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, el objetivo fundamental del Programa es impulsar un crecimiento económico con calidad, que promueva el desarrollo social y humano y que redunde en el abatimiento de la pobreza y en la disminución gradual de las disparidades económicas.

Para lograr lo anterior, el Programa busca generar las condiciones adecuadas para acelerar tanto el crecimiento de la productividad como la generación de más y mejores empleos, elementos esenciales para mejorar los niveles de vida de la población de forma duradera. En este marco, el Programa presenta una serie de lineamientos dirigidos a aumentar el ahorro interno y fortalecer el sistema financiero, elementos indispensables para impulsar la inversión y, junto con ella, la creación de más y mejores empleos.

Un componente central de la estrategia planteada en este Programa lo constituye la instrumentación de la ambiciosa agenda de reformas estructurales contenida en el PND. Dichas reformas no sólo incidirán en una mayor y más competitiva participación del sector privado en los procesos productivos del país, sino también permitirán aumentar la disponibilidad de recursos que podrán ser destinados a financiar proyectos de inversión en el mediano y largo plazos, ampliando así el potencial de crecimiento y de desarrollo de nuestro país. Lograr los consensos necesarios para avanzar en la instrumentación de esta agenda de reformas estructurales es fundamental para generar los empleos con la calidad y la remuneración que merecen los mexicanos.

El Programa presenta también la trayectoria objetivo de las finanzas públicas en el mediano plazo, trayectoria que contempla un notable esfuerzo de ahorro por parte del sector público que se logrará sin menoscabo del cumplimiento de las obligaciones sociales y de los distintos programas que son responsabilidad del Estado. Al dotar de una mayor solidez a las finanzas públicas se logrará mantener un entorno de estabilidad y certidumbre, se liberarán recursos para el financiamiento de nuevos proyectos productivos y se reducirá la carga sobre las futuras generaciones puesto que heredarán una menor deuda pública.

Asimismo, el Programa contempla una seria de líneas de acción orientadas a lograr que la utilización del ahorro externo de largo plazo sea sólo de carácter complementario. Es decir, se evitará que los recursos externos funcionen como sustitutos de las fuentes internas de ahorro y se privilegiará la captación de recursos de largo plazo, a través de la consolidación de la inversión extranjera directa como principal fuente de ahorro externo.

Así, como resultado de la instrumentación de estas líneas estratégicas, el Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 2002-2006 proveerá los elementos necesarios para lograr que la economía mexicana se inserte de manera exitosa en el nuevo orden mundial, mediante un crecimiento sólido y equitativo que promueva la integración de todos los sectores sociales y de todas las regiones del país en el progreso económico y que brinde adecuadas oportunidades de desarrollo social y humano a todas las mexicanas y mexicanos.