



CRITERIOS GENERALES

**de Política Económica para
la Iniciativa de Ley de Ingresos
y el Proyecto de Presupuesto
de Egresos de la Federación
correspondientes al año**

2 0 0 2



**CRITERIOS GENERALES
DE
POLÍTICA ECONÓMICA 2002**

CONTENIDO

INTRODUCCIÓN	5
1. EVOLUCIÓN DE LA ECONOMÍA MEXICANA DURANTE 2001	9
1.1. REFORMA FINANCIERA	13
1.2. ESTIMACIONES PARA EL CIERRE DE 2001	16
2. EL NUEVO ENTORNO ECONÓMICO MUNDIAL	18
2.1. ESTADOS UNIDOS	18
2.2. ZONA EURO	23
2.3. JAPÓN	24
2.4. IMPLICACIONES PARA LAS ECONOMÍAS EMERGENTES	25
2.5. CONSIDERACIONES FINALES SOBRE EL ENTORNO ECONÓMICO MUNDIAL	28
3. ESTRATEGIA DE POLÍTICA ECONÓMICA PARA 2002	30
3.1. POLÍTICA FISCAL	31
3.1.1. POLÍTICA DE INGRESOS	32
3.1.2. POLÍTICA DE GASTO	34
3.1.3. POLÍTICA DE DEUDA PÚBLICA	35

CONTENIDO

3.1.4.	POLÍTICA DE FINANCIAMIENTO A LOS SECTORES PRIVADO Y SOCIAL	36
3.2.	POLÍTICA MONETARIA	37
3.3.	POLÍTICA CAMBIARIA	38
3.4.	POLÍTICA DE CAMBIO ESTRUCTURAL	38
4.	PERSPECTIVAS ECONÓMICAS PARA 2002	39
4.1.	FUENTES DE CRECIMIENTO EN 2002	39
4.2.	REQUERIMIENTOS FINANCIEROS DEL SECTOR PÚBLICO EN 2002	41
4.3.	METAS ECONÓMICAS EN 2002	45
5.	CONSIDERACIONES FINALES	46
	ANEXO I	51
	ANEXO II	52

Con el propósito de proveer elementos que faciliten un análisis integral de la Iniciativa de Ley de Ingresos y del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación correspondientes a 2002, se presentan al Honorable Congreso de la Unión los Criterios Generales de Política Económica respectivos.

INTRODUCCIÓN

La economía mexicana ha mostrado durante 2001 un ritmo de actividad significativamente más débil respecto a las expectativas que se tenían a principios del año, fenómeno común a prácticamente todas las regiones del mundo.

La desaceleración económica de México es en gran medida resultado de la evolución del ciclo económico mundial, el cual a su vez está determinado primordialmente por el devenir de la economía estadounidense. La estrecha vinculación comercial y financiera de México con los Estados Unidos ha tenido como consecuencia la cada vez mayor sincronía en la tendencia de ambas economías.

Aun antes de los trágicos sucesos del 11 de septiembre pasado la economía de los Estados Unidos registraba un proceso de franca desaceleración que se agudizó conforme transcurría el año. Paralelamente, ninguna región del mundo fue capaz de constituirse en un motor de expansión alternativo de la economía global. Las economías de los países que conforman la Zona Euro han perdido gradualmente su dinamismo y la japonesa entró en una nueva recesión, acompañada de los niveles de desempleo más elevados desde la Segunda Guerra Mundial.

Los ataques terroristas del 11 de septiembre deterioraron aún más las perspectivas de la economía global, con consecuencias entre las que destacan las siguientes: una profunda caída en la confianza de los consumidores, un menor volumen de comercio de bienes y servicios, menores precios de las materias primas, aumentos exorbitantes en el costo internacional del transporte de mercancías y una menor disponibilidad de recursos externos para las economías emergentes. Considerando estos elementos, los pronósticos más recientes apuntan a

que el mundo en su conjunto registrará en 2001 una tasa de expansión de 1.3 por ciento, la menor en casi dos décadas.

El mecanismo de transmisión de estos acontecimientos hacia México opera fundamentalmente a través de la balanza de pagos porque el menor gasto de los consumidores norteamericanos se traduce en menores exportaciones. Además, la búsqueda de un ambiente de seguridad reducirá la captación de divisas por concepto de flujos de turismo y, finalmente, la mayor aversión al riesgo inhibirá la entrada de capitales traduciéndose en una inversión extranjera directa menor a la que se experimentaría en otras circunstancias.

Debido a la elevada incertidumbre prevaleciente es difícil anticipar cuándo dará inicio la recuperación de las principales economías del mundo. Sin duda, la ocurrencia de dicho proceso dependerá del éxito que tenga la política económica de cada país para fortalecer la confianza de las empresas y las familias, así como para propiciar un entorno de estabilidad y certidumbre. En este sentido, la respuesta de cada nación para enfrentar las nuevas condiciones podrá ser diferente, puesto que el impacto y la capacidad de ajuste no son necesariamente un común denominador.

El principal reto que enfrentará la política económica de México durante 2002 será el propiciar la restauración del dinamismo de la economía en un entorno mundial inestable e incierto. La consecución de este objetivo permitirá, por una parte, comenzar a revertir la pérdida de empleos que se observó a lo largo de 2001 y generar nuevas oportunidades laborales para las personas que, por primera vez, se incorporan al mercado de trabajo. Por otra parte, el gradual abatimiento de la inflación coadyuvará a mejorar el poder adquisitivo de los salarios y, por tanto, la calidad de vida de la población. Se podría decir que durante 2002 será de vital importancia reducir la volatilidad proveniente de causas internas para compensar, al menos parcialmente, la proveniente del exterior.

Para enfrentar las nuevas condiciones es imperativo redoblar los esfuerzos en materia de disciplina fiscal. No es factible compensar el impacto de una caída significativa en la demanda externa a través de un mayor gasto público. La ampliación del déficit fiscal por la vía de un mayor gasto público debilitaría la capacidad competitiva del país e impactaría de forma adversa

las expectativas de los actores económicos. Por el contrario, la política fiscal podrá contribuir a superar la coyuntura en la medida en que ésta se oriente a facilitar una reducción en los costos que enfrentan las empresas.

Así, en 2002 la disciplina fiscal tendrá un doble objetivo: coadyuvar a que las tasas de interés se mantengan en niveles moderados, contribuyendo con ello a reducir la carga financiera sobre las empresas y las familias, y liberar recursos internos y externos para ampliar el gasto de inversión de los particulares. La mayor disponibilidad de recursos y el menor costo de los mismos deberá traducirse en mayores niveles de inversión y en nuevas fuentes de empleo.

Dentro de los límites dictados por la prudencia fiscal se propone orientar el gasto del sector público fundamentalmente a dos vertientes: la primera consistente en aquellos proyectos que tengan un fuerte impacto en la generación de empleos y la segunda orientada a la protección de aquellos grupos de la población que se verán más afectados como resultado del nuevo entorno.

Por otro lado, la posición de los ingresos públicos continúa siendo estructuralmente frágil y constituye un obstáculo para lograr un crecimiento más dinámico, situación que obliga a alcanzar los acuerdos y consensos que permitan sentar las bases de un sistema tributario más justo y suficiente. La adopción de un nuevo marco tributario moderno y competitivo debe mejorar la equidad de la distribución de la carga fiscal, entendida en su sentido amplio, que comprende tanto la incidencia de los ingresos públicos como el gasto del gobierno. El nuevo esquema fiscal también debe fortalecer la competitividad del aparato productivo y reducir los costos de cumplimiento. El nuevo marco tributario deberá permitir ampliar los ingresos públicos e imprimirles mayor estabilidad. Sobra decir que el Gobierno Federal redoblará los esfuerzos para combatir la evasión y la elusión tributaria. El incremento en los ingresos públicos permitirá destinar una mayor cantidad de recursos a atender las necesidades más apremiantes del país en materia de abatimiento de pobreza, nutrición, educación, vivienda, salud, desarrollo rural, infraestructura y justicia. También permitirá reducir gradualmente los requerimientos financieros del sector público canalizando, a su vez, mayores recursos a las entidades federativas.

La estrategia contenida en estos Criterios Generales de Política Económica para 2002 tiene como ejes principales la disciplina fiscal, entendida como la consolidación de los ingresos públicos, y el ejercicio responsable, transparente y eficiente del gasto público, así como la promoción de las reformas estructurales necesarias para fortalecer las bases de la economía. Ambos elementos resultan indispensables para atenuar los efectos que sobre la economía y las finanzas públicas de México tendrán, conjuntamente, un menor crecimiento económico en los Estados Unidos y una disminución en el precio internacional del petróleo.

El deterioro económico observado durante este año y la ausencia de elementos externos que permitan prever una recuperación inminente y vigorosa, condicionan el diseño de la estrategia de política económica para 2002. Por ello, el programa económico del próximo año es escrupulosamente prudente para conservar la estabilidad macroeconómica y para sentar las bases de una recuperación más rápida, de la que se obtendría en otras circunstancias, pero sobre todo, duradera.

1. EVOLUCIÓN DE LA ECONOMÍA MEXICANA DURANTE 2001

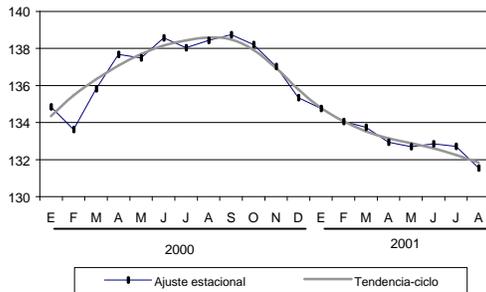
Desde principios de 2001 se percibió que el ritmo de actividad de la economía mexicana sería más débil que el contemplado en el programa económico original para ese año. Conforme se recibía información de la evolución macroeconómica del último trimestre de 2000 y del primero de 2001 se agudizaba la tendencia decreciente del ciclo económico y, consecuentemente, las expectativas de crecimiento para el año en su conjunto se corregían de manera sensible y constante a la baja.

El detonador de este comportamiento fue, sin duda, la desaceleración económica en los Estados Unidos. El principal mecanismo de transmisión lo ha constituido la evolución de las exportaciones manufactureras, toda vez que alrededor del 80 por ciento de las mismas se destina al mercado norteamericano. Asimismo, considerando que las exportaciones de bienes y servicios representan una tercera parte del Producto Interno Bruto (PIB), es comprensible que uno de los soportes más importantes del crecimiento nacional, es decir, aquel que integran las empresas orientadas a abastecer los mercados foráneos, haya estado expuesto al vaivén del ciclo económico mundial.

Por otra parte, la relación entre el sector exportador y el resto de la estructura industrial del país fue un vehículo a través del cual la desaceleración aludida se propagó al conjunto de la economía mexicana. De esta forma, hacia finales de 2000 la actividad económica del país comenzó a perder gradualmente el dinamismo que la había caracterizado durante la primera mitad del año. La contracción en la producción industrial se profundizó a lo largo de 2001 y se extendió al sector servicios, que hasta entonces había apuntalado el crecimiento del PIB.

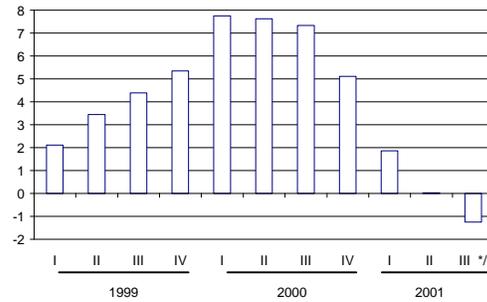
Durante el segundo trimestre de 2001 la expansión real de 1.3 por ciento anual del sector servicios no fue suficiente para revertir la contracción de la producción industrial, situación que se reflejó en un crecimiento nulo del producto nacional respecto al mismo periodo de 2000, interrumpiendo con ello una serie de veintiún trimestres consecutivos con tasas de crecimiento anual positivas de la economía mexicana.

Producción Industrial, 2000-2001
(Índice, 1993=100)



Fuente: INEGI.

Producto Interno Bruto
(Variación real anual)



*./ Corresponde al bimestre julio-agosto del IGAE.

Fuente: INEGI.

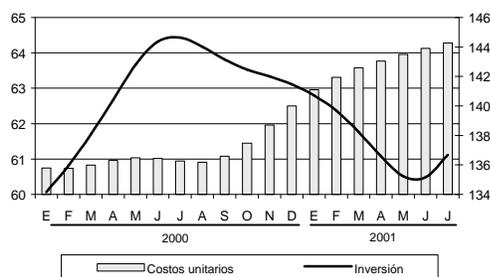
Por lo que respecta a los componentes de la demanda agregada, éstos han mostrado un comportamiento diferenciado ante la desaceleración de la actividad productiva debido a que cada uno de ellos tiene una sensibilidad específica al ciclo y a las expectativas económicas. El gasto destinado a la formación bruta de capital fue el rubro que con más rapidez y fuerza se ha contraído, variación incluso mayor a la observada en las exportaciones de bienes y servicios.

El hecho de que la inversión realizada por el sector privado haya sido el componente más sensible de la demanda agregada se explica, fundamentalmente, por dos razones. En primera instancia, la incertidumbre sobre la magnitud de la desaceleración, no sólo de México sino también de los Estados Unidos, aunada a la inestabilidad financiera en los mercados internacionales asociada a los problemas en algunas economías emergentes como Argentina y Turquía, indujeron a los inversionistas a asumir una posición más conservadora respecto a la puesta en marcha de nuevos proyectos.

En segunda instancia, la inversión del sector privado se vio inhibida por el fuerte incremento en los costos unitarios de la mano de obra. Aunado a lo anterior, en aquellas empresas medianas y pequeñas que destinan una parte importante de su producción al mercado mundial y que, por tanto, sus ingresos están denominados en moneda extranjera, la combinación de sustantivos incrementos nominales al salario y la fortaleza del peso deterioró su competitividad y mermó sus márgenes de utilidad. De hecho,

para contrarrestar ese efecto la mayoría de dichas empresas se vio obligada a despedir a un número significativo de trabajadores.¹

Inversión y Costos de la Mano de Obra, 2000-2001
(Índice, 1993=100) a/



a/ Tendencia -ciclo. Fuente: INEGI.

Es importante destacar que a partir de mayo de 2001 las tasas de interés disminuyeron de manera importante, alcanzando mínimos históricos en agosto. Sin embargo, el menor costo del dinero no ha representado un incentivo suficiente para reactivar el gasto en inversión a la luz del deterioro de la situación económica mundial.

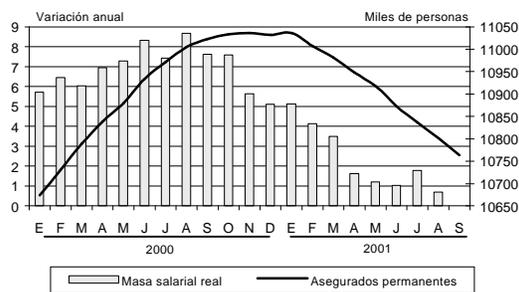
Por lo que respecta al comportamiento de la demanda externa, como se señaló con anterioridad, la menor actividad de la economía mundial y en particular la de los Estados Unidos se reflejó en una menor expansión de nuestras ventas al exterior. A lo largo del primer semestre de 2001 las exportaciones de bienes y servicios registraron una expansión real de 2.0 por ciento anual, tasa significativamente inferior al 16.5 por ciento observado durante el primer semestre de 2000. De hecho, en el transcurso del segundo trimestre de 2001 se materializó por primera vez desde finales de 1991 una contracción real en los ingresos que recibió el país por concepto de la venta de bienes y servicios en el exterior.

¹ También debe reconocerse que una parte de la disminución en los gastos de inversión fue resultado de un ajuste a la acumulación de inventarios. La variación de existencias al primer semestre de 2001 registró una tasa anual de crecimiento negativa de 29.2 por ciento, en términos reales. En contraste, durante el mismo periodo del año anterior este rubro había crecido 20.7 por ciento.

De esta manera, el gasto en consumo del sector privado fue el único componente que ha contribuido al crecimiento de la demanda agregada de forma continua a lo largo de 2001. Esto ha sido consecuencia, al menos en parte, de la expansión del crédito otorgado a las personas, tanto por los bancos como por los propios establecimientos comerciales.

Sin embargo, es posible anticipar que el desempeño del consumo privado habrá de cambiar en los próximos meses. Entre los elementos que sustentan esta previsión destacan los siguientes: a) la reducción que se ha observado en los indicadores de empleo formal; b) el menor ritmo de expansión registrado en la masa salarial; c) la caída real en las compras de bienes durables durante el segundo trimestre de 2001; y, d) la disminución en el impulso de las ventas al menudeo y la persistencia negativa en las de mayoreo.

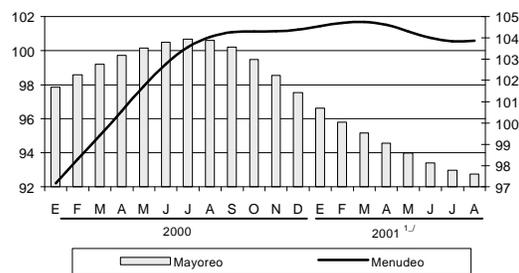
Masa Salarial y Empleo en el IMSS, 2000-2001 ^{*/}



^{*/} Promedio móvil para masa salarial y empleo ajustado por estacionalidad.
Fuente: IMSS e INEGI.

Ventas en Establecimientos Comerciales, 2000-2001

(Índice tendencia-ciclo, 1994=100)



^{1/} Información revisada a agosto.

Fuente: INEGI.

Sin duda alguna, el debilitamiento del consumo tendrá un impacto adverso en el desempeño del sector servicios, principalmente en cuanto a comercio se refiere. Por ello, y considerando la evolución reciente del resto de los componentes de la demanda agregada, se anticipan tasas anuales de crecimiento negativas del PIB durante los últimos dos trimestres de 2001.

Por lo que respecta a las finanzas públicas, es importante destacar el favorable desempeño de los ingresos tributarios durante los primeros nueve meses del año en respuesta a los esfuerzos instrumentados para facilitar el cumplimiento de las obligaciones de los contribuyentes y para

reducir la evasión y elusión fiscales. Dichos esfuerzos, entre los que destaca el programa “Cuenta Nueva y Borrón”, permitieron incrementar en aproximadamente 1 millón 500 mil el número de declaraciones de septiembre de 2000 a septiembre de 2001.

Sin embargo, la debilidad de la expansión económica, la fortaleza del peso frente al dólar y la reducción de la plataforma de exportación de petróleo, incidieron negativamente sobre los ingresos petroleros del sector público. Así, los ingresos totales del sector público acumulados al mes de septiembre resultaron inferiores en 13 mil 220 millones de pesos respecto al calendario publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de enero pasado. Por ello, con el fin de no rebasar el límite de endeudamiento autorizado por el H. Congreso de la Unión, se han realizado tres ajustes a los presupuestos de las dependencias y entidades públicas por un monto total equivalente a los menores ingresos, esfuerzo que se ha logrado, principalmente, en función de los ahorros generados en el gasto corriente.

1.1. Reforma financiera

Es importante destacar que durante 2001 se avanzó sustancialmente en la reforma estructural del sector financiero. Gracias a la colaboración constructiva del H. Congreso de la Unión se ha realizado una serie de modificaciones legales e institucionales que busca desarrollar y fortalecer al sistema financiero mexicano.

La nueva legislación producirá una sólida y más efectiva estructura de gobierno corporativo para los bancos, emisores de valores y otras instituciones financieras. Esto mejorará la transparencia de operación de dichas instituciones y protegerá de manera más eficaz los intereses de los inversionistas minoritarios. La nueva legislación también promoverá el ahorro, en especial el de largo plazo y el popular, permitirá una canalización más eficiente de los recursos financieros a los proyectos de inversión productiva y reforzará la supervisión y regulación del sistema financiero.

El cuadro siguiente presenta una breve descripción de los elementos contenidos en la reforma financiera llevada a cabo durante los primeros

diez meses del año. Es importante destacar que este paquete de reformas financieras será complementado con otras iniciativas que se espera sean aprobadas por el H. Congreso de la Unión en los próximos meses, así como con otras medidas que las autoridades instrumentarán gradualmente. Es pertinente recordar que un sistema financiero sano, acompañado de estabilidad en las principales variables macroeconómicas, constituye una base indispensable para recuperar el dinamismo de la economía, en particular una vez que mejore el escenario externo.

Objetivos y Estrategias de la Reforma Financiera

Iniciativa	Situación
<p>Ley de Instituciones de Crédito y Ley para Regular las Agrupaciones Financieras</p> <ul style="list-style-type: none"> Promover la transparencia y competencia entre las instituciones financieras. Crear un mejor gobierno corporativo de las instituciones. Incrementar los derechos de los accionistas minoritarios. Mejorar el marco en el que se realizan las operaciones bancarias. Favorecer la creación de nuevos productos y servicios financieros. Fortalecer la supervisión y vigilancia del sistema financiero al tiempo que se disminuye el costo de regulación. 	Aprobada por el H. Congreso
<p>Ley Orgánica de Nacional Hipotecaria</p> <ul style="list-style-type: none"> Aumentar la oferta de vivienda para los trabajadores asalariados y no asalariados. 	Aprobada por el H. Congreso
<p>Ley Orgánica del Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros</p> <ul style="list-style-type: none"> Fortalecer el marco institucional en el que se desarrollan las actividades de ahorro y crédito popular. Fomentar la utilización de los servicios financieros entre los pequeños usuarios. 	Aprobada por el H. Congreso
<p>Ley de Sociedades de Inversión</p> <ul style="list-style-type: none"> Promover el desarrollo de nuevos intermediarios financieros y permitir una mayor participación de inversionistas minoritarios en el mercado de valores. Evitar que existan conflictos de intereses entre los fondos de inversión y las sociedades operadoras. Flexibilizar el régimen de inversión de dichas sociedades. 	Aprobada por el H. Congreso
<p>Ley del Mercado de Valores y Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores</p> <ul style="list-style-type: none"> Promover el desarrollo del mercado de valores haciéndolo más transparente, líquido y eficiente. Garantizar los derechos de los accionistas minoritarios en el mercado de valores. 	Aprobada por el H. Congreso
<p>Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito</p> <ul style="list-style-type: none"> Definir el marco legal en el que se desarrollan las operaciones de las casas de cambio. Establecer mecanismos para la detección de operaciones que utilizan recursos de procedencia ilícita. 	Aprobada por el H. Congreso
<p>Ley General de Bienes Nacionales</p> <ul style="list-style-type: none"> Flexibilizar la normatividad vigente para que FIDELIQ realice la enajenación de los bienes de las entidades públicas en liquidación de una manera ágil y eficiente. 	En comisiones de la Cámara de Diputados
<p>Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro</p> <ul style="list-style-type: none"> Incorporar a los trabajadores que no se encuentran inscritos en el IMSS al nuevo sistema de pensiones. Incentivar el ahorro por conducto de las aportaciones voluntarias. Proteger los recursos de los trabajadores administrados por las AFORES. Flexibilizar el régimen de inversión de las SIEFORES. 	En comisiones de la Cámara de Diputados
<p>Ley de Instituciones de Crédito y leyes orgánicas de los bancos de desarrollo</p> <ul style="list-style-type: none"> Establecer un régimen de mejores prácticas corporativas. Impulsar la modernización administrativa en las instituciones de banca de desarrollo, a fin de impulsar la competitividad del sector. 	En comisiones de la Cámara de Diputados

1.2. Estimaciones para el cierre de 2001

Los acontecimientos del 11 de septiembre afectarán severamente el comportamiento de las variables macroeconómicas durante el resto del año y en buena parte de 2002. Los indicios de recuperación que se atisbaban antes de septiembre se disiparon con los actos terroristas. El intercambio comercial entre México y los Estados Unidos se ha visto afectado desde entonces, no sólo por el deterioro de la confianza del consumidor norteamericano, sino también por la problemática de una frontera norte más restrictiva a los flujos de personas y mercancías. Por otra parte, el flujo de turistas estadounidenses que visita nuestro país se redujo de manera sensible e inmediata, por lo que se anticipa una actividad económica más débil en los principales centros turísticos de México. Aunado a lo anterior, las cifras de producción industrial de los Estados Unidos correspondientes a septiembre atestiguan la mayor caída del año, lo que permite prever un comportamiento similar en el sector industrial de México.

A la luz de los elementos mencionados, se estima el siguiente escenario de cierre de año para las principales variables macroeconómicas del país:

- La tasa real de crecimiento del PIB se ubicará alrededor de cero por ciento anual. Muy probablemente durante el tercero y cuarto trimestres de este año se registrarán contracciones reales del producto en términos anuales.
- El incremento anual en el Índice Nacional de Precios al Consumidor (INPC) estará por debajo de la meta de inflación de 6.5 por ciento estipulada por el Banco de México.
- El déficit en el saldo de la cuenta corriente de la balanza de pagos se estima en un nivel equivalente a 3.1 por ciento del PIB. Esta magnitud es congruente con la disponibilidad de recursos externos

de largo plazo pues se espera que más de dos terceras partes del mismo sean financiadas con Inversión Extranjera Directa.²

- El balance público estará en línea con el déficit aprobado por el H. Congreso de la Unión, es decir, será equivalente a 0.69 por ciento del PIB.³

Estimaciones para el cierre de 2001

Producto Interno Bruto	
Crecimiento real (%)	0.0
Inflación	
Dic./dic. (%)	5.60
Cuenta Corriente	
% del PIB	-3.10
Balance Público	
% del PIB	-0.69

² La proporción mencionada no contempla los recursos derivados de la operación Banamex-Citicorp.

³ La diferencia entre el 0.69 por ciento del PIB y el 0.65 por ciento contemplado en el programa original se explica por el menor PIB nominal estimado para 2001.

2. EL NUEVO ENTORNO ECONÓMICO MUNDIAL

La expansión de la economía mundial durante 2001 ha sido muy inferior a la esperada a finales del año pasado. La realidad ha superado, inclusive, las proyecciones más conservadoras, ubicando a 2001 como el año de menor crecimiento mundial en cerca de dos décadas. En particular, mientras que en octubre de 2000 el Banco Mundial anticipaba un crecimiento global para 2001 de 3.4 por ciento, los últimos pronósticos disponibles señalan una expansión de sólo 1.3 por ciento. Más importante aún es el hecho de que la etapa recesiva actual se ha extendido, a diferencia de ocasiones anteriores, a los principales bloques económicos.

El débil desempeño que venía registrando la economía mundial durante los primeros meses de 2001 se agudizará como consecuencia de los ataques terroristas a las ciudades de Nueva York y Washington. Los atentados afectarán el desempeño de la economía mundial y retrasarán el inicio de una eventual recuperación a través del deterioro de la confianza de consumidores e inversionistas, de los mayores costos de transacción asociados al comercio internacional por motivos de seguridad y de la reducción de los recursos disponibles en los mercados financieros internacionales. Asimismo, el menor dinamismo de la economía mundial podría repercutir negativamente sobre el precio de las materias primas en los mercados internacionales.

Con estos antecedentes, en las siguientes secciones se analiza brevemente el desempeño de los principales bloques de la economía mundial en 2001 y las perspectivas para las economías emergentes en el 2002.

2.1. Estados Unidos

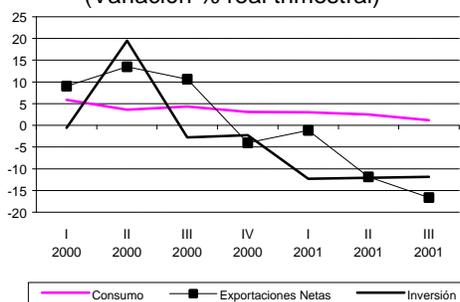
La disminución en el ritmo de expansión de la actividad económica de Estados Unidos que comenzó en la segunda mitad del 2000 se acentuó durante el presente año. De hecho, los indicadores disponibles previos a los ataques terroristas mostraban que la economía estadounidense se encaminaba hacia una contracción en su nivel de producción durante el

tercer trimestre de 2001, expectativa que se confirmó con el reporte de las cifras preliminares del crecimiento del PIB que arrojaron una caída de 0.4 por ciento. De esta forma, se interrumpió la secuencia de 33 trimestres consecutivos con crecimiento económico, la más larga en el periodo de la posguerra.

Durante los primeros nueve meses del año el sector productivo norteamericano redujo fuertemente su actividad, satisfaciendo en gran parte la demanda a través de inventarios acumulados. Asimismo, el sector industrial disminuyó significativamente sus adquisiciones de maquinaria y equipo, especialmente aquéllas relacionadas con bienes de alta tecnología.

Los dos componentes de la demanda agregada más afectados durante el proceso de desaceleración económica en Estados Unidos fueron la inversión privada y las exportaciones, manteniéndose el consumo privado como el único soporte de la economía. Sin duda, los sectores económicos más afectados fueron los relacionados con la alta tecnología.

Componentes de la Demanda Agregada en Estados Unidos ^{*/}
(Variación % real trimestral)

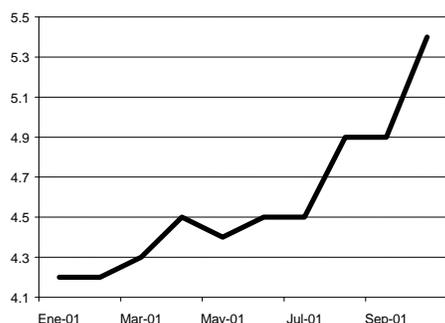


^{*/} Las cifras del 3° trimestre de 2001 son preliminares.
Fuente: Reserva Federal.

A pesar de que el gasto en consumo había evitado que la economía norteamericana cayera en una recesión en la primera mitad del año, algunos indicadores que reflejaban las condiciones económicas antes del 11 de septiembre apuntaban hacia un deterioro importante de esta variable. Entre ellos destaca la debilidad del mercado laboral, el

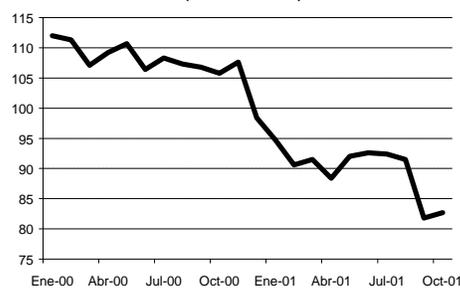
incremento en el gasto total destinado al servicio de la deuda privada como porcentaje del ingreso disponible, la resistencia a la baja observada en las tasas de interés de largo plazo y la tendencia negativa en los índices de confianza del consumidor.

Tasa de Desempleo en Estados Unidos (%)



Fuente: Departamento del Trabajo.

Índice de Confianza de los Consumidores de la Universidad de Michigan (1966=100)

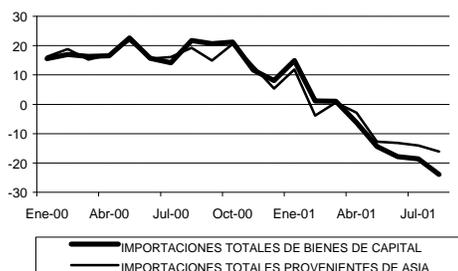


Fuente: Universidad de Michigan.

Por otra parte, la demanda estadounidense por importaciones ha caído de manera importante en el 2001, especialmente la relacionada con bienes de capital. Las importaciones de bienes de consumo, aunque también han registrado una marcada desaceleración, mostraron caídas más moderadas. Este patrón de comportamiento de las importaciones afectó de distinta forma a las diferentes regiones del mundo. Mientras que la fuerte reducción en la demanda por bienes tecnológicos afectó significativamente a las economías asiáticas, las caídas moderadas en las importaciones de bienes de consumo afectaron de manera más limitada a las economías europeas. Por su parte, la disminución en el volumen de ventas de vehículos se vio reflejada en un menor dinamismo de las importaciones provenientes de México, toda vez que el sector automotriz desempeña un papel fundamental en las exportaciones mexicanas hacia Estados Unidos.

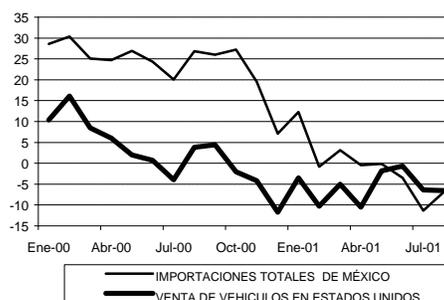
Ante esta situación, la Reserva Federal de los Estados Unidos reaccionó relajando la política monetaria, al tiempo que el Congreso norteamericano aprobó un recorte impositivo temporal distribuido en un periodo de 10 años. Esta combinación de políticas se ha traducido en una resistencia a la

Importaciones Totales de Bienes de Capital y de Asia-Pacífico^{*/}
(Variación % anual)



* Australia, Brunei, China, Hong Kong, Indonesia, Japón, Corea, Macao, Malasia, Nueva Zelanda, Filipinas, Singapur y Taiwán.
Fuente: Departamento de Comercio de Estados Unidos.

Importaciones Totales de México y Venta de Vehículos en Estados Unidos
(Variación % anual)



Fuente: Departamento de Comercio de Estados Unidos.

baja en la tasa de interés de largo plazo, variable determinante de las decisiones de inversión y de consumo.

Los trágicos sucesos del 11 de septiembre sin duda acentuarán la contracción de la economía norteamericana. Simplemente, la interrupción de las actividades productivas durante la semana posterior a los acontecimientos provocó una caída considerable en la producción, pues el número de horas laborables perdidas podría representar hasta el 8.3 por ciento de las horas laborables totales en el trimestre.

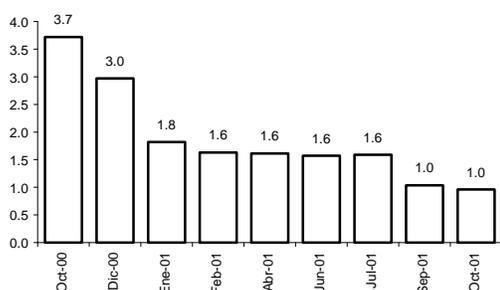
Asimismo, los atentados terroristas afectaron significativamente la confianza de los consumidores. El deterioro de la confianza reducirá el gasto de consumo en los próximos meses, lo que empujará muy probablemente a la economía norteamericana al inicio de una etapa recesiva.

La incertidumbre generada por estos sucesos inhibirá la puesta en marcha de nuevos proyectos de inversión. Los atentados mismos y la presencia de un conflicto bélico introducen mayores riesgos que se traducen en tasas de interés de mediano plazo más elevadas y en menores niveles de financiamiento. Por su parte, las reducciones en las ganancias corporativas conducirán a mayores recortes en la compra de bienes de capital por parte de las empresas.

En lo que se refiere al impacto económico de los atentados en el largo plazo, es posible que los mismos se traduzcan en una modificación en la asignación de los recursos entre los distintos sectores económicos. En especial, mayores recursos tendrán que ser destinados a actividades de seguridad, las cuales no representan proyectos rentables, sino que son una manifestación de la menor prosperidad mundial. Asimismo, el aumento en las medidas de seguridad tenderá a elevar los costos de transporte e incrementará el nivel de inventarios de equilibrio de las empresas. De esta manera, la presencia del terrorismo incidirá negativamente sobre la productividad y sobre el nivel general de bienestar.

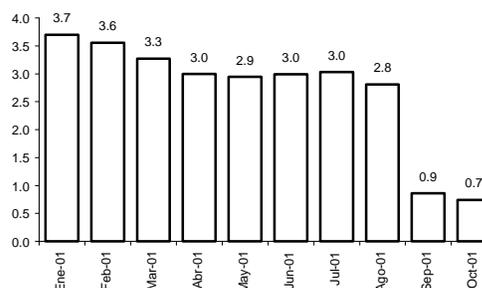
En síntesis, se anticipa que la economía estadounidense haya iniciado un proceso recesivo a partir del tercer trimestre de este año y que comience un periodo de recuperación en la segunda mitad del año entrante. Las expectativas de crecimiento para Estados Unidos en 2001 y 2002 elaboradas por el sector privado, se han corregido significativamente a la baja después de los atentados del 11 de septiembre. Actualmente, se estima un tasa anual de 1.0 por ciento para 2001 y de 0.7 por ciento para el año siguiente. No obstante, las correcciones de las principales corredurías se han realizado sin cuantificar con precisión la magnitud que dichos eventos tendrán sobre las variables reales, pues todavía no existe información completa que abarque el periodo más reciente. Por ello y asumiendo una posición conservadora, el marco macroeconómico elaborado para estos Criterios Generales de Política Económica incorpora una expansión anual de la economía norteamericana de 0.3 por ciento para 2002 en su conjunto.

Expectativas de Crecimiento Real para Estados Unidos en 2001 */



*/ Promedio de diez de las principales corredurías internacionales.

Expectativas de Crecimiento Real para Estados Unidos en 2002 */



*/ Promedio de diez de las principales corredurías internacionales.

2.2. Zona Euro

En sintonía con los Estados Unidos, la economía europea inició desde la segunda mitad de 2000 un proceso de desaceleración resultado, principalmente, de un deterioro en el gasto de inversión, que se contrajo gradualmente hasta registrar un estancamiento en el segundo trimestre de 2001. El gasto en consumo, por su parte, registró una notable moderación en su ritmo de expansión desde finales del 2000, mientras que el crecimiento en las exportaciones se debilitó como resultado de la desaceleración económica en Estados Unidos y en Asia.

Simultáneamente, la demanda interna se vio afectada por los incrementos en precios de productos energéticos y en alimentos. El problema de la fiebre aftosa y los altos precios del petróleo registrados en los primeros meses de 2001 se reflejaron en presiones inflacionarias que incidieron negativamente sobre el gasto de consumo.

Indicadores Económicos de la Zona Euro
(Variación % real anual)

Concepto	00 I	00 II	00 III	00 IV	01 I	01 II
PIB	3.6	3.9	3.3	2.9	2.4	1.7
Consumo Privado	2.6	3.3	2.5	1.8	1.9	1.7
Consumo Público	2.0	2.2	1.7	1.7	1.8	1.6
Gasto en Inversión	5.4	4.8	4.0	3.2	1.8	0.1
Exportaciones	12.4	12.0	12.1	11.5	8.6	4.8
Importaciones	10.3	11.2	11.1	10.3	6.5	3.1
Inflación (variación anual)	2.1	2.1	2.5	2.7	2.6	3.2

Fuente: Banco Central Europeo.

En contraste con Estados Unidos, la Zona Euro tuvo en los primeros ocho meses del año poca libertad para instrumentar políticas económicas expansivas. El repunte en la inflación limitó las posibilidades de efectuar recortes importantes en las tasas de interés. Adicionalmente, los criterios fiscales impuestos por los acuerdos internos del bloque europeo han restringido la capacidad de estimular la economía a través de un mayor gasto público. A pesar de ello, el Banco Central Europeo ha reducido en el año las tasas de interés de referencia en 100 puntos base, incluyendo el

recorte de 50 puntos instrumentado poco después de los atentados de septiembre.

En este marco, las estimaciones más recientes apuntan a que el producto de la Zona Euro en su conjunto crecerá 1.6 por ciento en 2001 y 1.5 por ciento en el 2002. La continua debilidad económica de la zona europea se mantendrá, evitando con ello que la misma emerja como sustituto de la economía norteamericana como motor de la economía mundial.

Expectativas de Crecimiento Real del PIB

	2001	2002
Zona Euro	1.6	1.5
Alemania	0.7	1.1
España	2.6	2.0
Francia	1.9	1.4
Italia	1.8	1.9
Reino Unido	2.1	1.9

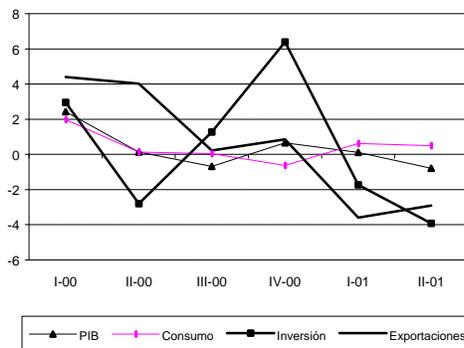
Fuente: Promedio de las expectativas de seis corredurías internacionales

2.3. Japón

La economía de Japón, la tercera más grande del mundo, entró a principios de año en su cuarta recesión en la última década, alcanzando niveles no observados en el desempleo desde la Segunda Guerra Mundial.

La desaceleración en la actividad de los sectores tecnológicos a nivel internacional incidió negativamente sobre la débil economía japonesa, afectando sensiblemente el desempeño de las exportaciones. A pesar de que la economía todavía registró un ligero ritmo de expansión a comienzos de 2001, el entorno externo desfavorable, la nula efectividad de la política monetaria 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 en el segundo trimestre del año.

PIB y Demanda Agregada en Japón
(Variación % real trimestral)



Fuente: Banco Central de Japón.

Así, aun antes de los acontecimientos del 11 de septiembre, la economía japonesa se encontraba sumergida en un proceso recesivo y deflacionario. Las expectativas del sector privado respecto al crecimiento de esta economía contemplan una contracción de 0.6 por ciento en 2001 y de 0.4 por ciento durante el próximo año.

2.4. Implicaciones para las economías emergentes

Una recesión en los Estados Unidos debilitará aún más la ya de por sí frágil dinámica de las economías emergentes. En los últimos años, la tasa de expansión de la economía global ha estado fuertemente influenciada por el crecimiento económico de Estados Unidos, el cual ha funcionado como principal motor de la economía global, compensando en muchas ocasiones la caída en la demanda de otras economías y absorbiendo los excedentes de producción del resto del mundo.

Cuenta Corriente
(Miles de millones de dólares)

	1997	1998	1999	2000 ^{*_/}
Zona Euro	112.5	86.5	43.7	64.9
Japón	94.1	121.0	107.0	102.4
EUA	-143.5	-220.6	-338.9	-419.4
Resto del Mundo	-63.1	13.1	188.2	252.1

*_/ Estimaciones

Fuente: FMI.

El hecho de que los tres principales bloques económicos se encuentren simultáneamente en condiciones económicas débiles implica que el proceso de recuperación será más lento del que hubiera existido si alguna región mantuviera mayor dinamismo económico. De esta forma, la inminente recesión en Estados Unidos afectará a las economías emergentes principalmente en tres frentes: (a) las transacciones comerciales y de servicios; (b) los flujos de capital; y (c) los precios de materias primas.

a) Menores transacciones comerciales y de servicios

La entrada en recesión de la economía de los Estados Unidos reducirá los ingresos por concepto de venta de bienes y servicios en el exterior a través de tres canales: la búsqueda de un ambiente de seguridad y la aversión al riesgo de viajar por parte de los estadounidenses mermarán la captación de divisas por concepto de flujos de turismo; el menor consumo y la postergación de proyectos de inversión significarán menores exportaciones; y, finalmente, el incremento en las medidas de seguridad y el aumento de las primas de seguros se reflejará en mayores costos de transacción y en menores flujos de mercancías.

Los efectos anteriores serán más importantes para aquellas economías en desarrollo que tengan mayores vínculos comerciales con Estados Unidos y cuyo sector turístico represente una parte significativa del producto. Cabe destacar, sin embargo, que el impacto negativo para México derivado de mayores costos de transacción podría ser menor que el enfrentado por otras economías, en virtud de la cercanía geográfica con los Estados Unidos y de la posibilidad de sustituir el transporte aéreo por transporte terrestre.

b) Mayores restricciones de financiamiento externo

La incertidumbre provocada por los trágicos atentados terroristas y el ambiente recesivo mundial se reflejará en menores flujos de financiamiento para las economías en desarrollo. En este contexto, la percepción sobre la calidad crediticia de las distintas economías desempeñará un papel

importante en los próximos meses. La mayor incertidumbre se reflejará en incrementos en el riesgo país, medido como el diferencial de rendimiento en el bono soberano en dólares con el bono equivalente del Tesoro de Estados Unidos y, por lo tanto, en condiciones más onerosas de financiamiento para las economías más débiles. Algunos países emergentes que planeaban acudir a los mercados internacionales de capitales en 2002 probablemente tendrán que posponer parte de sus operaciones, o bien, tendrán que reducir los montos y los periodos de maduración.

c) Efecto sobre precios de materias primas

La evolución esperada de la economía mundial para 2002 tendrá implicaciones importantes para los mercados de materias primas. En especial el mercado petrolero podría verse afectado, ya que la desaceleración en las economías de Estados Unidos, Europa y Japón, las cuales constituyen más del 52 por ciento del consumo de petróleo a nivel mundial, impactará la demanda por este producto.

Demanda de Petróleo por Regiones
(Millones de barriles diarios)

	2000	2001 ^{1/}	% del Total
Mundial	75.6	76.0	100.0
Europa	15.9	15.9	20.9
EE.UU.	19.7	19.7	25.9
Asia / Pacífico	16.9	17.3	22.8
Japón	5.5	5.5	7.2
Otras Regiones	17.6	17.6	23.2

1_/ Cifras estimadas.

Fuente: Agencia Internacional de Energía (IEA), Octubre 2001.

Adicionalmente, los atentados terroristas podrían resultar en una disminución permanente del tráfico aéreo y, por lo tanto, en una menor demanda por turbosina, la cual representa cerca del 10 por ciento de la demanda mundial de petróleo. Asimismo, toda vez que la producción de turbosina incorpora una mayor cantidad relativa de crudos pesados, el

menor consumo de turbosina podría incidir negativamente sobre el precio de la mezcla mexicana de exportación de petróleo.

Composición de la Demanda de Petróleo ^{*_/}

Producto	% de la demanda total
Gas de Petróleo Líquido	6.09
Nafta	6.01
Gasolina	30.54
Turbosina	9.92
Aceite de Diesel	29.00
Combustible de Residuos de Petróleo	9.04
Otros Productos	9.40

^{*_/} Datos para 2000 de países miembros de la OCDE.

Fuente: Agencia Internacional de Energía.

Los riesgos alrededor del mercado petrolero parecen inclinarse hacia una reducción en el corto plazo de los precios de petróleo. A raíz de los atentados terroristas, el precio del WTI cayó más de 6 dólares por barril, al reducirse de 27.53 a 21.16 entre el 10 de septiembre y el 31 de octubre. La percepción de un mercado petrolero más débil en los próximos meses también se reflejó en la curva de futuros del WTI, la cual mostró un desplazamiento generalizado a la baja. De este modo, el precio promedio de los contratos de futuros del WTI para 2002 cayó de 25.83 a 21.48 dólares por barril entre los días mencionados.

2.5. Consideraciones finales sobre el entorno económico mundial

El entorno externo para 2002 estará caracterizado por un crecimiento débil de la economía mundial, el cual afectará a las economías emergentes a través de una reducción en los volúmenes de comercio internacional de bienes y servicios, un acceso más restringido al financiamiento externo y una marcada incertidumbre sobre los precios de las materias primas. Ante esta situación, las economías en desarrollo que garanticen un entorno macroeconómico estable y que provean mayor certidumbre a los inversionistas nacionales y extranjeros serán aquellas que resultarán

menos afectadas y que podrán reiniciar un proceso de reactivación económica más vigoroso. En este sentido, es necesario insistir en la relevancia de continuar con el proceso de reforma estructural y de fortalecimiento de las finanzas públicas para aumentar la productividad de la economía, de tal manera que México se diferencie aún más del resto de las economías emergentes.

3. ESTRATEGIA DE POLÍTICA ECONÓMICA PARA 2002

El principal reto que enfrentará la política económica para 2002 será el de propiciar la recuperación de la economía conservando la estabilidad en un entorno externo caracterizado por un elevado grado de incertidumbre. La consecución de este objetivo permitirá aminorar el impacto negativo causado por la pérdida de empleos que se observó a lo largo de 2001 y generar nuevas oportunidades laborales para las personas que por primera vez se incorporan al mercado de trabajo.

El deterioro económico por el que atraviesa la economía global condiciona el diseño de la estrategia de política económica para 2002. En este sentido, el programa económico del próximo año es escrupulosamente prudente para conservar la estabilidad macroeconómica y sentar las bases de una recuperación rápida y sostenible.

Nuestra experiencia muestra clara y contundentemente la escasa efectividad de las políticas económicas expansivas para mantener un determinado ritmo de crecimiento. Cuando el país dispuso de amplias líneas de crédito externo, elevados niveles de gasto público han sido útiles únicamente para impulsar el crecimiento de forma temporal y, en cambio, se han visto acompañados de presiones inflacionarias, de desplazamiento del gasto privado, de desequilibrios en las cuentas externas y, finalmente, de periodos de crisis agudas. Adoptar una medida de esa naturaleza para enfrentar la coyuntura debilitaría la capacidad competitiva de mediano plazo del país e impactaría de forma adversa las expectativas de los actores económicos sobre las posibilidades de desarrollo futuro del país, sin lograr siquiera un impulso económico de corta duración.

Por lo anterior, la estrategia contenida en estos Criterios Generales de Política Económica se cimienta en la disciplina fiscal y en la promoción de las reformas estructurales necesarias para fortalecer las bases de la economía. Ambas directrices resultan imprescindibles para atenuar los efectos que, conjuntamente, tendrán el menor ritmo de crecimiento económico de los Estados Unidos, el menor precio internacional del petróleo y el elevado grado de incertidumbre que prevalecerá durante la

mayor parte del próximo año en torno al desenvolvimiento de la economía global y de los mercados financieros internacionales.

3.1. Política fiscal

El manejo prudente de la política fiscal constituye un instrumento poderoso y efectivo para propiciar la estabilidad macroeconómica y financiera. Por ello, la Administración refrenda su compromiso de ajustar la postura fiscal con miras a alcanzar el equilibrio presupuestal en el mediano plazo.

Considerando la relativa escasez de recursos presupuestales para el año entrante en virtud de que no se han alcanzado los consensos necesarios para la aprobación de la reforma hacendaria, el marco macroeconómico para el 2002 es congruente con un déficit público medido como proporción del tamaño de la economía similar al del presente año, es decir, equivalente a 0.65 por ciento del PIB. Por su parte, se anticipa un incremento en el superávit primario de cerca de 9 por ciento en términos reales.

Para coadyuvar a impulsar un mayor gasto en inversión en la economía, se propone aumentar el alcance de algunos de los proyectos en marcha bajo el esquema de inversión financiada (PIDIREGAS); en particular los relacionados con Burgos y Cantarell, así como iniciar una serie de nuevos proyectos que vendrán acompañados de una derrama importante de recursos durante el próximo año. De esta forma, se espera que el nuevo gasto de inversión impulsado a través de PIDIREGAS se incremente de 1.1 por ciento del PIB en 2001 a 2.0 por ciento en 2002.

De esta forma, la medida de balance público ampliado conocido como los requerimientos financieros del sector público (RFSP) registrará un ligero incremento de 3.0 por ciento del PIB en 2001 a 3.2 por ciento del tamaño esperado de la economía para 2002. Asimismo, es importante destacar que por sus propias características, la mayor parte de los proyectos de inversión impulsada a través de PIDIREGAS se financia con recursos provenientes del exterior y, por tanto, no constituye una fuente importante de absorción de recursos financieros en los mercados internos.

3.1.1. Política de ingresos

Se estima que para el ejercicio fiscal de 2002 los ingresos del sector público, sin incluir los procedentes de financiamientos, alcanzarán la cifra de 1,352.2 miles de millones de pesos, monto equivalente a 21.87 por ciento del PIB.

En comparación con la proyección de cierre de los ingresos para el año 2001, el nivel de los recursos públicos de 2002 implicará una disminución de 0.22 puntos porcentuales del producto. Esta contracción se explica, fundamentalmente, porque para 2002 se estiman menores ingresos no recurrentes, así como una reducción en los ingresos propios de las entidades distintas de PEMEX.

Como se desprende de lo anterior, la reducción de los ingresos del sector público en el próximo año la explica la fuerte dependencia que tienen estos recursos de fuentes no recurrentes y de su muy próximo agotamiento. Esta dependencia propicia que la incertidumbre de los recursos se transmita, a su vez, hacia los programas de gasto federal, estatal y municipal, afectando de manera negativa las decisiones de gasto en inversión y en programas de carácter social. Además, al incidir sobre el balance público, reduce las posibilidades de fortalecer, de manera sostenida, el crecimiento de la actividad económica del país.

Es por ello que el Ejecutivo Federal ha planteado al H. Congreso de la Unión la necesidad de una reforma hacendaria, cuyo objetivo central sea reducir drásticamente la dependencia de los ingresos de fuentes poco estables, y fortalecer la capacidad de los tres órdenes de gobierno de atender, en el ámbito de sus atribuciones, las necesidades más urgentes de la población.

Por otro lado, el Gobierno Federal continuará introduciendo cambios en la administración tributaria, con el fin de fortalecer la recaudación procedente de los impuestos, simplificar los trámites que deben seguir los contribuyentes para cumplir con sus obligaciones fiscales y mejorar los procesos de vigilancia del adecuado cumplimiento de las obligaciones fiscales.

Cabe destacar, finalmente, que a pesar de que para 2002 se utilizó un precio promedio de la mezcla mexicana de petróleo menor en 2.0 dólares por barril al observado en 2001, se estima que los recursos procedentes de la actividad petrolera se contraerán en sólo 0.06 por ciento del PIB. Esta favorable situación se explica, sobre todo, por el nivel de gasto que se propone que ejerza PEMEX durante el próximo año, el cual, de aprobarse, propiciará una fuerte contracción del valor de las importaciones de petrolíferos.⁴

La política de precios y tarifas de los bienes y servicios que producen y comercializan los organismos y empresas del sector público tiene como objetivo central reflejar sus costos de oportunidad. Con ello se busca fomentar el saneamiento financiero de las empresas públicas, reducir los subsidios implícitos que se otorgan a los consumidores vía precios y tarifas, e incrementar la eficiencia productiva de las empresas y organismos. De esta manera, los usuarios recibirán una señal de precios adecuada para la toma de decisiones productivas y de consumo.

La propuesta de política para 2002 consiste, básicamente, en incrementar los precios y tarifas del sector público para compensar únicamente la inflación esperada del próximo año (4.5 por ciento). De esta forma los precios de las gasolinas y el diesel, las tarifas eléctricas de los sectores residencial, agrícola y de servicios, las cuotas de peaje de las carreteras de cuota federales y los servicios aeroportuarios se mantendrán constantes en términos reales.

Por otra parte, los precios de los combustibles industriales, petroquímicos y las tarifas eléctricas industriales y comerciales continuarán ajustándose de forma automática, dependiendo de los movimientos de sus referencias internacionales o de los costos en que incurren los organismos para producir y comercializar estos bienes y servicios.

⁴ Los ingresos propios de PEMEX se calculan restando a los ingresos por ventas el gasto derivado de las importaciones de petrolíferos.

3.1.2. Política de gasto

Con el propósito de atenuar los impactos negativos de la coyuntura, el gasto del sector público se reorientará hacia los segmentos de la población más pobres, a través de programas de salud, alimentación y educación, y hacia la inversión en infraestructura. Ello requerirá un esfuerzo importante para reducir los recursos destinados al consumo corriente de las entidades públicas.

Dentro de los límites dictados por la prudencia fiscal, se propone orientar el gasto del sector público fundamentalmente en dos vertientes: la primera en aquellos proyectos que cuenten con un fuerte impacto en la generación de empleos y la segunda hacia la protección de la población que se verá más afectada como resultado del nuevo entorno.

Con estos antecedentes, la política de gasto para 2002 estará dirigida fundamentalmente a atender los siguientes objetivos:

1. Proteger los niveles de bienestar social de la población dándole particular atención al gasto en educación, salud, nutrición y seguridad pública.
2. Inducir un nivel de inversión impulsada por el sector público superior al crecimiento del PIB.
3. Favorecer la creación de empleos.
4. Asignar a PEMEX los recursos suficientes para mantener su operación y aumentar sus inversiones, con el fin de asegurar su contribución a las finanzas públicas en los próximos años.

Asimismo, el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para 2002 se ha integrado relacionando cada uno de los procesos y proyectos llevados a cabo por la Administración Pública Federal, con las prioridades, objetivos, metas y estrategias establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo.

3.1.3. Política de deuda pública

Como se destacó anteriormente, se prevé que el ejercicio del año fiscal del 2002 se desenvolverá en un entorno internacional adverso, caracterizado por bajas tasas de crecimiento en las principales economías del mundo y por mercados financieros internacionales inciertos. Por lo anterior, el manejo adecuado de los pasivos públicos durante el próximo ejercicio fiscal cobra particular relevancia para coadyuvar a generar un entorno de estabilidad macroeconómica en lo general y de fortaleza en las finanzas públicas en lo particular.

Para lograr lo anterior, las medidas específicas de política para el manejo de la deuda pública serán las siguientes:

- En materia de deuda externa las acciones del sector público se concentrarán, fundamentalmente, en buscar el refinanciamiento de los pasivos públicos externos en las mejores condiciones de plazo y costo, aprovechando a la vez oportunidades para capturar descuentos sobre nuestra deuda y liberar garantías. De esta forma, se propone al igual que en este año un techo nulo de endeudamiento externo neto del sector público en 2002.
- Ante la incertidumbre del panorama externo, se considera que lo prudente para el próximo año es prever que el déficit del Gobierno Federal proyectado para el 2002 será cubierto en su totalidad con recursos provenientes del mercado interno, tal y como se tiene previsto para el presente ejercicio fiscal.

A pesar de la volatilidad registrada recientemente en el exterior, el desempeño del mercado financiero interno se ha mantenido ordenado. Por ello, el programa de colocaciones para el próximo año contempla continuar con las acciones tendientes a ampliar gradualmente la curva de rendimiento de largo plazo en el mercado nacional, e incrementar el plazo promedio de vencimiento de las obligaciones gubernamentales.

3.1.4. Política de financiamiento a los sectores privado y social

En los próximos años el papel de la banca de desarrollo seguirá siendo fundamental para proporcionar financiamiento a aquellos sectores que por imperfecciones del mercado no son atendidos por intermediarios financieros privados. Entre ellos destacan los sectores de agricultura, vivienda, pequeña y mediana empresa, así como los estados y municipios.

En particular, en 2002 se anticipa que la intermediación financiera de la banca de desarrollo alcance los 12 mil millones de pesos, cifra que es congruente con el marco macroeconómico estimado para el año entrante.

Cabe mencionar que, con el objeto de consolidar la modernización de la banca de desarrollo en México, el Ejecutivo envió al H. Congreso de la Unión una iniciativa de reforma a las disposiciones vigentes que pretende mejorar la canalización del crédito, la administración de riesgos y la rendición de cuentas, de tal forma que las tareas de promoción y fomento que lleva a cabo sean un esfuerzo perdurable.

En lo que se refiere a las medidas para coadyuvar a que exista un mayor flujo de financiamiento hacia el sector privado, durante el 2002 el Gobierno Federal mantendrá su política de fomento a las actividades crediticias mediante las siguientes acciones:

- **Revisión del marco de resoluciones para las instituciones bancarias.** Se diseñará un esquema de resoluciones bancarias que garantice un proceso claro de cierre de bancos, de cara a la reducción de la cobertura del IPAB a partir del 2003.
- **Fortalecimiento del régimen de garantías y concursos mercantiles.** Se revisarán y se fortalecerán los procesos de ejecución y de juicios relacionados con la Ley de Concursos Mercantiles y la Miscelánea de Garantías, con el objeto de proporcionar mayor certidumbre a la actividad crediticia.

- **Consolidación de la tendencia hacia mejores prácticas en supervisión y vigilancia.** Se revisarán las funciones de regulación y supervisión que desempeñan las autoridades, buscando un equilibrio entre dichas actividades y el costo regulatorio que implican.

Al mismo tiempo, el Ejecutivo Federal continuará con la reforma estructural del sistema financiero para promover una mayor y más eficiente canalización del ahorro a proyectos de inversión rentables. Entre las reformas estructurales que el Gobierno Federal implementará en el 2002, destaca la correspondiente al sector de seguros y fianzas. En particular, se someterá a consideración del H. Congreso de la Unión una profunda reforma a la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros y a la Ley Federal de Fianzas. Dichas reformas buscan, además de consolidar la fortaleza financiera de los sectores de seguros y fianzas, promover el crecimiento de estas industrias que en otros países han mostrado ser claves para el fomento del ahorro de largo plazo y su canalización hacia proyectos rentables de larga maduración.

La aprobación de este nuevo marco jurídico permitirá una reducción del costo de capital de aseguradoras y afianzadoras y por ende fomentará un crecimiento más acelerado de las empresas del sector. Asimismo, proporcionará mayor flexibilidad a las empresas para que éstas ofrezcan de manera más ágil productos adecuados a las necesidades del público. Estos cambios regulatorios redundarán en un crecimiento del ahorro más acelerado a través de seguros, en especial aquellos de vida y de pensiones, que por sus características permiten la inversión de las reservas técnicas que los respaldan en instrumentos financieros tanto de deuda como de capital de muy largo plazo.

3.2. Política monetaria

Congruente con los objetivos inflacionarios de mediano plazo estipulados por el Banco de México, el programa económico para 2002 está diseñado para reducir el incremento en el INPC. Específicamente, se estima una inflación no mayor a 4.5 por ciento anual en 2002.

El abatimiento de la inflación favorecerá de manera primordial a los segmentos más pobres de la población, al tiempo que propiciará menores tasas de interés que redundarán en mayores niveles de inversión y empleo.

3.3. Política cambiaria

Considerando que el régimen cambiario de libre flotación permite que la economía absorba de forma eficiente las perturbaciones del exterior, protegiendo la actividad económica, el empleo y los salarios, se mantendrá el actual régimen cambiario. Esto contribuirá a disuadir la entrada de capitales especulativos y, a su vez, a fomentar la inversión extranjera de largo plazo.

3.4. Política de cambio estructural

Ante el entorno económico esperado para 2002, es necesario insistir en la relevancia de continuar el proceso de reforma estructural contenido en el Plan Nacional de Desarrollo. En estos momentos, más que nunca, es imprescindible efectuar reformas a nivel microeconómico que flexibilicen el mercado laboral, que coadyuven a incrementar la productividad de los trabajadores y la competitividad de las empresas. Asimismo, es necesario reformar el marco institucional para brindar mayor certidumbre y seguridad a las actividades productivas, generando así un ambiente más propicio para la competencia e innovación.

Paralelamente será oportuno instrumentar las reformas educativa, energética, de telecomunicaciones, y judicial que requiere la modernización del país y el crecimiento sostenido de la economía.

4. PERSPECTIVAS ECONÓMICAS PARA 2002

La aplicación de la estrategia de política económica delineada en el apartado anterior coadyuvará a que la economía recobre gradualmente un mayor ritmo de expansión y a que se adapte sin sobresaltos excesivos al entorno externo previsto.

4.1. Fuentes de crecimiento en 2002

Los elementos que impulsarán la recuperación de la economía difieren de los que hasta ahora han apuntalado el crecimiento. En este sentido, se espera que el gasto interno en inversión en sus tres distintas modalidades, pública, privada e impulsada, se constituya como el componente de la demanda agregada más dinámico y que permita la reactivación del proceso productivo. En contraste, se prevé una moderación importante en el gasto de consumo del sector privado durante el primer semestre de 2002, principalmente en el rubro correspondiente a los bienes duraderos. No obstante, se espera que el consumo privado nuevamente recobre dinamismo en la segunda mitad del año. Por su parte, las exportaciones de bienes y servicios contribuirán al crecimiento del producto hacia finales de 2002, en congruencia con la recuperación de la economía estadounidense.

Respecto al comportamiento de la inversión, tal como se destacó anteriormente, el programa económico de 2002 incorpora un aumento del gasto en formación de capital impulsado a través de proyectos de inversión financiada, tanto aquellos que se encuentran en marcha como en una serie de nuevos proyectos concentrados en el sector energético. En este sentido, es importante mencionar que la inversión impulsada por el sector público, es decir, la suma de la inversión presupuestaria y la financiada, crecerá 8.7 por ciento en términos reales en 2002. De esta manera, el gasto en inversión impulsada aumentará como proporción del PIB de 3.5 a 3.8 por ciento entre 2001 y 2002. Con ello, el sector público constituirá una

fuerza importante para el crecimiento de la economía durante el próximo año.⁵

Si bien la inversión impulsada por el sector público representará un aliciente para reactivar la economía, se requiere de la presencia de un conjunto de factores para garantizar el mayor gasto en inversión privada. En particular, es necesario que los incrementos a los salarios contractuales de jurisdicción federal no sean mayores al 4.5 por ciento, en congruencia con la inflación esperada para el año entrante y pese a las posibles pérdidas de productividad. Asimismo, se requiere que se mantenga un entorno de estabilidad macroeconómica, condición indispensable para preservar las tasas de interés en niveles reducidos, y que se avance en la agenda de reforma estructural.

Por lo que se refiere al consumo, durante el próximo año se estima que este rubro registrará una tasa anual de crecimiento positiva pero significativamente menor a la observada a lo largo de 2001. Esta previsión se sustenta en un menor dinamismo esperado de la masa salarial y en una actitud de mayor cautela en la compra de bienes, sobre todo de aquellos de naturaleza duradera, en respuesta a la presencia de un entorno de mayor incertidumbre.

Por su parte, se anticipa que las exportaciones de bienes y servicios contribuirán al crecimiento de la economía de forma moderada, principalmente como consecuencia del deterioro en la confianza del consumidor estadounidense. En paralelo, los atentados del 11 de septiembre tendrán un impacto negativo sobre la balanza de servicios al afectar el flujo de turistas que recibe México, fenómeno que podría ser atenuado por una disminución en la cantidad de mexicanos que viaja al exterior.

⁵ Las cifras relativas al consumo e inversión públicas que se reportan en el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2002 pueden diferir de las magnitudes consideradas en el Sistema de Cuentas Nacionales de México elaborado por el INEGI, debido principalmente a diferencias metodológicas en lo que se refiere a cobertura, base de registro y clasificación.

Oferta y Demanda Agregadas, 2001-2002^{e_/}

	Variación real anual		Estructura porcentual		Contribución al crecimiento	
	2001	2002	2001	2002	2001	2002
Oferta	-1.1	1.6	135.9	135.6	-1.6	2.1
PIB	0.0	1.7	100.0	100.0	0.0	1.7
Importaciones	-4.1	1.0	35.9	35.6	-1.6	0.4
Demanda	-1.1	1.6	135.9	135.6	-1.6	2.1
Consumo total	2.3	1.2	81.2	80.7	1.8	1.0
Privado	2.9	1.2	71.6	71.2	2.0	0.9
Público	-2.5	0.9	9.6	9.5	-0.2	0.1
Formación de capital ^{1_/}	-5.4	4.6	19.4	20.0	-1.1	0.9
Privada	-5.8	6.8	16.7	17.6	-1.0	1.1
Pública	-3.2	-8.9	2.7	2.4	-0.1	-0.2
Exportaciones	-3.9	2.4	33.6	33.8	-1.4	0.8

1_/ No incluye variación de existencias.

e_/ Cifras estimadas.

Fuente: SHCP.

4.2. Requerimientos financieros del sector público en 2002

Con el fin de evaluar de una manera integral la participación del sector público en la absorción de recursos en la economía, es fundamental considerar las necesidades totales de financiamiento del sector público, incluyendo tanto los recursos necesarios para financiar las actividades que realizan las entidades del sector público como los recursos para financiar las actividades que realiza el sector privado por cuenta y orden del Gobierno Federal.

Para ello, a principios de este año se elaboró un nuevo indicador fiscal denominado requerimientos financieros del sector público que agrupa, entre otros, al balance público tradicional, el uso de recursos para financiar a los sectores privado y social a través de la banca de desarrollo, los requerimientos financieros del IPAB una vez descontadas las transferencias del Gobierno Federal, y los proyectos de inversión pública financiados por el sector privado.

Considerando que existe una impostergable necesidad de fortalecer el gasto en inversión, resulta oportuno ampliar en 2002 el monto de algunos de los proyectos PIDIREGAS en marcha y, al mismo tiempo, iniciar nuevos proyectos que incorporan una derrama importante de recursos durante el próximo año. Por esta razón, se proyecta un aumento de los RFSP en 2002:

Requerimientos Financieros del Sector Público, 2001-2002
(Porcentajes del PIB)

	2001		2002 ^{e_/}
	Original	Cierre ^{e_/}	
1. RFSP	3.06	3.04	3.22
Déficit público tradicional	0.65	0.69	0.65
PIDIREGAS	1.01	0.70	1.54
IPAB	0.70	0.87	0.51
Adecuaciones a registros	0.32	0.37	0.13
FARAC	0.20	0.18	0.17
Programa de deudores	0.00	0.03	0.02
Intermediación financiera	0.18	0.19	0.20
2. Ingresos no recurrentes	0.80	0.79	0.76
3. RFSP sin ingresos no recurrentes (1-2)	3.86	3.83	3.98
4. Saldo Histórico de los RFSP	42.1	43.6	44.2

e_/ Cifras estimadas.

Fuente: SHCP.

- La meta del balance público se mantendrá como proporción del PIB en el mismo nivel que el año anterior, es decir, un déficit equivalente a 0.65 por ciento del PIB.
- El nuevo gasto asociado a los proyectos de inversión pública financiada por el sector privado y social con impacto en los RFSP representará el equivalente a 1.54 por ciento del PIB en 2002. Estos

recursos corresponden a las necesidades de financiamiento para la inversión directa estimada en proyectos de infraestructura productiva de largo plazo que realizará durante el año el sector privado y social, menos la amortización asociada a estos proyectos que realizarán las entidades del sector público por proyectos realizados en años anteriores.⁶ La inversión pública financiada por esta vía se caracteriza porque al finalizar la obra, los activos pasarán a formar parte del patrimonio público y generarán una obligación de la entidad pública (principalmente PEMEX y CFE) que los encomendó a un tercero, pero su impacto económico es durante el periodo en que se realizan los proyectos.

- Es importante señalar que en 2001 la inversión financiada muestra variaciones con respecto a la estimación original por los siguientes factores: la fluctuación del tipo de cambio y de los intereses capitalizables, el mecanismo de construcción por etapas y el registro de avances parciales de cierre de obra, la magnitud de los proyectos y el elevado monto de los recursos involucrados, así como porque los avances en la inversión corresponden a estimaciones de los contratistas. Sin embargo, los desfases anuales en el proceso de cada proyecto con relación a la fecha pactada tienden a

⁶ 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 son obras cuya ejecución se encomienda a empresas del sector privado y social, 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 de infraestructura productiva de largo plazo 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 las obligaciones financieras contraídas. 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 las obligaciones derivadas de la contratación de las obras en cuentas de orden. 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.

regularizarse, porque los contratos obligan a terminar en tiempo y forma.

- Las necesidades de financiamiento del IPAB en 2001, después de los apoyos fiscales, se incrementaron a 0.87 por ciento del PIB debido, principalmente, a una menor recuperación de activos que se reflejó en un aumento del saldo real de sus pasivos. En el 2002 se propone incluir en el ramo 34 del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación un monto de transferencias fiscales para el IPAB que le permita, junto con aquellos ingresos que el Instituto espera recibir producto de ventas de activos y cuotas bancarias, cubrir el componente real de su costo financiero. Esto último, aunado a una menor tasa de inflación en 2002, permitirá que los requerimientos financieros del IPAB con impacto en los RFSP durante el año próximo asciendan a 0.51 por ciento del PIB.
- Las adecuaciones a registros presupuestarios se prevé que pasen de 0.37 por ciento del PIB en 2001 a 0.13 por ciento en 2002. Estos montos se refieren a transacciones virtuales o compensadas entre las que destaca el componente inflacionario de la deuda indexada. De esta forma se incluye como costo financiero tanto el pago de los intereses reales como el ajuste por inflación de la deuda indexada, homogeneizando el registro del costo financiero del sector público.
- Los requerimientos financieros del Fideicomiso de Apoyo para el Rescate de Autopistas Concesionadas (FARAC) para 2002 se estiman en 0.17 por ciento del PIB, ligeramente inferiores a los del 2001. Estos recursos corresponden fundamentalmente al costo financiero que enfrenta el Fideicomiso y que no son cubiertos con el remanente de operación de las autopistas rescatadas.
- Las necesidades de financiamiento de los programas de apoyo a deudores se estiman en 0.02 por ciento del PIB, nivel ligeramente inferior al del año anterior. Este monto muestra el cambio en el valor de los compromisos de los programas de deudores al cierre del ejercicio, tanto en su versión de descuentos en pago como de reestructuración en UDI's, una vez descontados los apoyos fiscales. El desembolso final que se tenga que hacer para estos programas

dependerá del resultado de las auditorías sobre la correcta aplicación de los programas que se realizan por conducto de la CNBV a las instituciones bancarias, y de la evolución futura de las tasas de interés reales.

- Por último, los requerimientos de recursos para financiar a los sectores privado y social a través de la banca de desarrollo y los fondos de fomento en 2002 se estiman en el equivalente a 0.20 por ciento del PIB. El uso de recursos para financiar a los sectores privado y social se incluye como parte de los RFSP toda vez que representan un gasto impulsado por el sector público. Es importante destacar que hasta 1992 el balance público tradicional se presentaba incluyendo estos recursos.

4.3. Metas económicas en 2002

En resumen, las metas económicas para 2002 son las siguientes:

- **Incrementar el ritmo de la actividad económica, la generación de empleos formales y los ingresos reales de las familias.** En particular, se propone alcanzar una tasa de crecimiento real del PIB de 1.7 por ciento anual. Esta cifra implica una recuperación importante durante la segunda mitad de 2002 y es congruente con la trayectoria de expansión esperada de la economía estadounidense.
- **Contribuir al abatimiento del proceso inflacionario.** En estrecha coordinación con el Banco de México, la política fiscal coadyuvará para que el incremento anual de los precios no sea superior al 4.5 por ciento anual, en línea con las metas de mediano plazo establecidas por dicha institución.
- **Conservar las cuentas externas del país en niveles moderados y sanamente financiables.** Con base en las proyecciones de crecimiento económico de México y de los Estados Unidos, y acorde al precio internacional de petróleo estipulado en los mercados de futuros, se estima que la cuenta corriente de la balanza de pagos registrará un déficit equivalente a 3.4 por ciento del PIB durante 2002.

5. CONSIDERACIONES FINALES

A lo largo de este documento se ha esbozado la estrategia de política económica de las autoridades para coadyuvar a superar los retos que la economía mexicana enfrentará durante el 2002, año que se anticipa particularmente complicado a la luz del elevado grado de incertidumbre que prevalece en los mercados internacionales.

La postura fiscal para 2002 que se delineó a lo largo de este documento, no considera el impacto sobre las finanzas del sector público de la reforma fiscal propuesta por el Ejecutivo. Es por ello que el programa fiscal del año entrante no logra corregir algunas de las debilidades estructurales que caracterizan a las finanzas públicas nacionales, al tiempo que no permite desarrollar la capacidad del gobierno para contribuir mejor a resolver las necesidades de los grupos más vulnerables de nuestra sociedad.

De las secciones anteriores se desprende que el nivel de los RFSP respecto al tamaño de la economía en 2002 supera al crecimiento esperado del PIB. Por esta razón, el nivel de endeudamiento público en el programa económico del 2002 supera aquel que sería deseable en un contexto de mediano plazo cuyo objetivo es el de reducir la razón de la deuda pública respecto al tamaño de la economía. Toda vez que la suma de la deuda al inicio de un periodo y el balance público de dicho periodo es igual a la deuda del periodo siguiente, la relación deuda pública a producto interno bruto disminuirá si el déficit público es menor al crecimiento de la economía. En las condiciones actuales de la economía la solvencia del gobierno será mayor si logra por lo menos cumplir con la condición recién enunciada. Idealmente, si se toman en cuenta los elevados requerimientos del sector público en relación con la generación anual de disponibilidades financieras en nuestro país, el sector público debiera estar generando superávit.

Dicho de otra manera, aun si no logra tener ingresos en exceso de sus egresos, el gobierno tiene algún margen de endeudamiento dado por el crecimiento de la economía y, si no lo excede, puede evitar al mismo tiempo comprometer su capacidad futura de pago. Por ello, debido a que se anticipa un bajo crecimiento de la actividad para el año entrante,

mientras menor sea el nivel de endeudamiento público más rápido se logrará el objetivo de reducir el saldo de la deuda pública respecto al PIB y, paradójicamente, mayor será el crecimiento mismo del PIB. Otra paradoja es que a menor endeudamiento, menor será el nivel de las tasas de interés, mayor el superávit primario y mayor la posibilidad de aumentar permanentemente el gasto programable en el futuro.

El menor nivel de endeudamiento público fortalece el ahorro nacional, refuerza la capacidad de la economía para resistir perturbaciones inesperadas provenientes del exterior, coadyuva a abatir las tasas de interés internas y las que se ofrecen al país en los mercados internacionales y libera recursos para aumentar el gasto en inversión de los particulares. De esta forma, un menor nivel de deuda a PIB en el presente se traduce en mayores tasas de crecimiento y en una mayor posibilidad de que el crecimiento sea sostenido.

Un segundo inconveniente de la ausencia de una reforma fiscal tiene que ver con la capacidad del Estado para brindar una mayor atención a las familias de menores ingresos y para cubrir cabalmente las necesidades del país en materia de infraestructura, seguridad, salud y educación, entre otras áreas. En este sentido, el programa fiscal de 2002 implica una reducción del gasto programable del sector público de 1.0 por ciento en términos reales, esfuerzo que se distribuyó en todas las dependencias y entidades procurando evitar afectar las tareas y objetivos de las áreas y sectores destacados anteriormente.

El Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para 2002 presentado ante el H. Congreso de la Unión sin los ingresos correspondientes a la reforma, incide también sobre las finanzas de los estados y de los municipios. En este sentido, la proyección de la recaudación federal susceptible de participar para 2002 aporta apenas un modesto crecimiento de 0.3 por ciento en términos reales a las participaciones federales a los estados y municipios y una reducción de 0.1 por ciento real si se consideran las cantidades aprobadas el año anterior a través del Programa de Apoyo para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (PAFEF).

Por todas estas razones se requiere una reforma al sistema tributario que elimine o atenúe las debilidades que hoy lo aquejan y que se relacionan, entre otros, con los siguientes factores: su escasa efectividad para generar suficientes recursos para los tres órdenes de gobierno, la ausencia de incentivos para favorecer una mayor acumulación de capital y un elevado grado de complejidad que encarece el cumplimiento y contribuye a la evasión.

Con el fin de contribuir a solucionar los problemas que aquejan a nuestro sistema fiscal, en abril pasado el Ejecutivo Federal envió a consideración del H. Congreso de la Unión un conjunto de iniciativas de Ley que permitirán ofrecer un sistema tributario más eficiente, equitativo, moderno y competitivo y que contribuirá a reducir los costos de cumplimiento de los contribuyentes. Al coadyuvar a incrementar la captación de recursos públicos permanentes, las propuestas legislativas también permitirán impulsar y fortalecer los programas sociales, atender las necesidades crecientes de infraestructura y reducir el nivel relativo de endeudamiento del sector público.

Entre los aspectos más relevantes de las iniciativas de Ley a nuestro sistema tributario enviadas a consideración del H. Congreso de la Unión destacan por su importancia las siguientes:

- La reforma en el impuesto al valor agregado se orienta a uniformar la aplicación de tasas, buscando con ello mejorar su efectividad recaudatoria, no sólo por la ampliación de la base que se produce, sino también por los menores niveles de evasión que se generarían al cerrarse espacios estructurales que permiten esas prácticas, y porque facilitan su administración al conllevar gran simplicidad, tanto para la autoridad como para el contribuyente.
- En el impuesto sobre la renta de empresas se contempla una serie de importantes estímulos a la inversión, como es la deducción inmediata, al tiempo que se adecua su tasa al contexto internacional. Con estas medidas se busca hacer más competitivo el esquema fiscal, al acrecentar la inversión y alentar nuevos proyectos productivos en el país, tanto de personas nacionales como

extranjeras, y consecuentemente generar nuevas fuentes de empleo, y con ello un mayor nivel de vida para nuestros habitantes.

- En el impuesto sobre la renta de las personas físicas se propone simplificar el cálculo de este gravamen al eliminar múltiples tablas y, en su lugar, aplicar una sola tarifa, así como eliminar las distorsiones que genera la política de pagar vía prestaciones, en lugar hacerlo a través de salarios gravados. Además, se amplía el monto del crédito al salario que se les otorga a los trabajadores.
- Como parte de la estrategia para apoyar a las micro y pequeñas empresas, se establece en el impuesto sobre la renta un régimen tributario de base de efectivo, con el cual se les facilita el cumplimiento de sus obligaciones fiscales, ya que sólo estarían obligadas a registrar ingresos, inversiones y gastos. Adicionalmente, el impuesto al valor agregado se causaría sobre lo efectivamente pagado.
- En apoyo de las familias, tanto en lo que se refiere al acceso a la salud, como al gasto familiar, se propone establecer la deducción de las primas de seguros de gastos médicos, así como otorgar un crédito fiscal a los gastos en colegiaturas.

Se estima que la propuesta de reforma fiscal enviada a consideración del H. Congreso de la Unión generará recursos para los tres órdenes de gobierno por alrededor de 119 mil millones de pesos, monto equivalente a 1.93 por ciento del producto interno bruto y que podrá incrementarse en términos relativos en los años por venir como resultado de los mejores elementos de que dotará a las autoridades para exigir el cumplimiento de las obligaciones fiscales y a los contribuyentes para poder hacerlo. De estos, alrededor de 34 mil millones de pesos corresponden a estados y municipios a través de las figuras de participaciones y aportaciones, mientras que poco más de 6 mil millones de pesos se propondrá a esta Soberanía sean etiquetados para compensar el impacto de la reforma sobre las familias de menores ingresos.

En comparación con las cantidades que permiten aportar el presupuesto presentado a esta Soberanía sin considerar los ingresos adicionales que

CONSIDERACIONES FINALES

generará la reforma propuesta, las nuevas disposiciones fiscales aportarán un crecimiento de 13.2 por ciento en los recursos de las entidades federativas y de sus municipios. Además, la propuesta de reforma fiscal del Ejecutivo Federal permite destinar mayores recursos a programas de gasto prioritarios y a reducir el déficit público.

Uso de los Recursos Derivados de la Reforma Fiscal *_/

	Millones de pesos de 2002	% PIB
Impacto para los tres órdenes de gobierno	119,098	1.93
1. Aportaciones a Estados y Municipios (Ramo 33)	7,025	0.11
2. Participaciones a Estados y Municipios	26,763	0.43
3. Programas de compensación	6,480	0.10
4. Menor endeudamiento (reducir el déficit a 0.50% del PIB)	9,276	0.15
5. Margen para ampliar el gasto programable	69,554	1.12

*_/ De acuerdo con la propuesta enviada al H. Congreso de la Unión en abril de este año.

Fuente: SHCP.

De esta forma, el programa fiscal incluyente para 2002 es congruente con un menor nivel de endeudamiento público, con un gasto programable mayor en 7.4 por ciento en términos reales y con un aumento sustancial en el gasto que se canaliza a estados y municipios. Asimismo, mediante los canales de transmisión que se destacaron anteriormente, el menor nivel de endeudamiento público permitirá que la economía mexicana se expanda en el 2002 a un ritmo mayor del que obtendría sin los ingresos y programas relacionados con la reforma, en un contexto de menores tasas de interés y de inflación, fortaleciendo con ello la generación de empleo y el poder adquisitivo de los salarios.

ANEXO I

Marco Macroeconómico, 2001-2002 ^{e_/}

	2001	2002
Producto Interno Bruto		
Crecimiento % real	0.0	1.7
Nominal (miles de millones de pesos)	5,752.7	6,183.7
Deflactor del PIB	5.9	5.6
Inflación		
Dic./dic.	5.6	4.5
Tipo de cambio nominal ^{*_/}		
Promedio	9.4	10.1
Tasas de interés (Cetes 28 días)		
Nominal promedio, %	11.6	10.7
Real, %	6.3	6.5
Cuenta Corriente		
Millones de dólares	-19,231.9	-21,113.8
% del PIB	-3.1	-3.4
Balance Público		
% del PIB	-0.69	-0.65
PIB EE. UU.		
Crecimiento % real	1.0	0.3
Inflación EE. UU.		
Dic./dic.	2.8	2.5
Petróleo (canasta mexicana)		
Precio promedio (dls./barril)	19.0	17.0
Plataforma de exportación promedio (mbd)	1,714.0	1,825.0
Tasa de interés externa		
LIBOR, %	3.8	3.0

e_/ Cifras estimadas.

*_/ Toda vez que el régimen cambiario es de flotación, esta cifra no es una proyección ni meta del tipo de cambio. Sin embargo, para propósitos de cálculo de algunos renglones presupuestarios, ésta fue la referencia utilizada.

ANEXO II

Estimación de las Finanzas Públicas para 2001-2002

	Millones de pesos		% del PIB		Crec.
	2001	2002	2001	2002	
Balance económico	-39,934.6	-40,194.1	-0.69	-0.65	-4.7
Balance no presupuestario	1,035.8	0.0	0.02	0.00	n.a.
Balance presupuestario	-40,970.4	-40,194.1	-0.71	-0.65	-7.1
Ingresos presupuestarios	1,270,801.9	1,352,183.9	22.09	21.87	0.8
Gobierno Federal	935,007.5	967,086.1	16.25	15.64	-2.1
Tributarios	643,873.6	733,290.8	11.19	11.86	7.8
No tributarios	291,133.9	233,795.3	5.06	3.78	-24.0
Organismos y empresas	335,794.4	385,097.8	5.84	6.23	8.6
Pemex	107,472.8	150,512.2	1.87	2.43	32.6
Otros	228,321.6	234,585.6	3.97	3.79	-2.7
Gasto neto pagado	1,311,772.3	1,392,378.0	22.80	22.52	0.5
Programable pagado	917,942.2	961,819.3	15.96	15.55	-0.8
Diferimiento de pagos	-19,505.0	-18,276.4	-0.34	-0.30	-11.3
Programable devengado	937,447.2	980,095.7	16.30	15.85	-1.0
No programable	393,830.1	430,558.7	6.85	6.96	3.5
Costo financiero	188,935.5	211,411.3	3.28	3.42	6.0
Participaciones	195,608.6	207,087.6	3.40	3.35	0.3
Adefas y otros	9,286.0	12,059.8	0.16	0.20	23.0
Costo financiero del sector público^{1/}	189,721.1	212,240.9	3.30	3.43	5.9
Superávit económico primario	149,786.5	172,046.8	2.60	2.78	8.8

n.a. No aplicable.

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

Fuente: SHCP.