

# La política económica para 1994

• • • • • PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

## Objetivos

En los últimos cinco años la economía mexicana fortaleció sus elementos fundamentales: se dieron pasos significativos para establecer una base a partir de la cual la economía pueda crecer de manera sostenida; la inflación es cada vez más cercana a la de los socios comerciales del país; las finanzas públicas dejaron de constituir una fuente de presiones inflacionarias; los índices de endeudamiento público se abatieron de manera importante; el servicio de la deuda representa una proporción manejable del gasto público y éste se destina en montos crecientes a satisfacer las necesidades prioritarias de la población. Las medidas de cambio estructural han desarticulado regulaciones que impedían la operación eficiente de las empresas y la economía es ahora una de las más abiertas del mundo.

Si bien las tendencias de largo plazo muestran resultados favorables, no es posible soslayar que la economía mexicana se encuentra en una fase de transición y que para alcanzar los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 se requiere perseverar en la estrategia adoptada desde el inicio del régimen. La fase por la que atraviesa la economía es resultado natural de los esfuerzos para elevar la competitividad del aparato productivo. Ésta es una condición necesaria para un crecimiento sólido y duradero que permita dar contenido al objetivo de generar empleos bien remunerados al ritmo que impone la dinámica de la fuerza de trabajo del país y, de ese modo, elevar el nivel de vida de la población.

*\* Se reproduce, con algunos cambios editoriales, el tercer capítulo de los Criterios Generales de Política Económica, dados a conocer a mediados de noviembre de 1993. El título es de Comercio Exterior.*

Los objetivos específicos de la política económica para 1994 son los siguientes:

- 1) Consolidar los logros obtenidos en el combate contra la inflación y avanzar hacia su convergencia con los niveles de las economías de los principales socios comerciales de México. A tal efecto, se fija como meta una inflación acumulada de 5% en 1994.
- 2) Promover la recuperación de la actividad económica y del empleo mediante acciones que incidan principalmente en el fortalecimiento de la oferta interna.
- 3) Elevar el poder adquisitivo de los trabajadores, particularmente el de quienes se encuentran en los estratos de menores ingresos.
- 4) Promover niveles superiores de bienestar social mediante la acción directa del Estado, elevando los montos de recursos presupuestarios a los sectores prioritarios.
- 5) Avanzar en las reformas estructurales que eleven la eficiencia del aparato productivo para alcanzar los niveles que permitan competir exitosamente en los mercados internacionales.

Los objetivos del programa económico para 1994 se enmarcan en una estrategia global que tiene como premisa fundamental elevar el bienestar de la sociedad. Para tal efecto, es necesario avanzar en la estabilidad macroeconómica, en el fortalecimiento de las fuentes primarias de generación de riqueza y en la equitativa distribución de los beneficios de crecimiento. El eje fundamental de la estrategia económica sigue siendo el adecuado manejo de las finanzas públicas. Este programa plantea,

además, la congruencia entre la estrategia de estabilidad macroeconómica, el ajuste estructural y la modernización de la economía.

Los avances en materia de estabilización económica y de productividad y eficiencia en la economía han sido muy significativos. Se debe reconocer, sin embargo, que los retos que el país aún enfrenta son importantes. En esta coyuntura es imperativo perseverar en el esfuerzo de años anteriores. Sólo la congruencia en la instrumentación de la política económica, la cual ha sido premisa fundamental del gobierno, permitirá superar esa etapa, consolidando un crecimiento sustentable que se traduzca en mayor bienestar para la población.

La coyuntura actual, que implica el cambio hacia una economía moderna e internacionalmente competitiva, significa un gran empeño de la sociedad en su conjunto. Es claro que la consecución simultánea de condiciones de estabilidad económica y mayor productividad ha implicado un doble esfuerzo para trabajadores y empleados. Por una parte, el descenso de la inflación ha ocasionado tasas de interés mayores —aunque descendentes— de las que se prevén en el largo plazo. Por otra, la desregulación del aparato productivo nacional ha significado un ajuste microeconómico que no se había producido antes en el país. Todo ha derivado en la desaceleración temporal de la actividad económica que debe comenzar a superarse en 1994.

El logro de los objetivos planteados para 1994 se sustenta en el comportamiento positivo de los indicadores básicos o fundamentales de la economía, así como en la consolidación de las políticas económicas establecidas durante el presente gobierno. En el aspecto macroeconómico, el notable descenso de la inflación en los últimos años ha permitido abatir la inercia en el comportamiento de los precios y salarios. Esta tendencia, junto con una política de finanzas públicas sana y la reforma constitucional que otorgó autonomía al Banco de México y le impuso la obligación de buscar la estabilidad de precios, promoverá la convergencia de la inflación a niveles similares a los de los socios comerciales del país.

Respecto al objetivo de crecimiento económico, el importante aumento de la inversión y el cambio estructural en la mayoría de los sectores productivos se reflejará en tasas de crecimiento más elevadas de la producción y de la productividad, en un mayor volumen de empleo y en exportaciones más dinámicas.

Para lograr que el crecimiento económico sea sostenible es necesario perseverar en la eliminación de las regulaciones y barreras, tanto internas como externas, que impiden la sana competencia económica y crear nuevas empresas. En este sentido, habrá que profundizar en el programa de desregulación económica y de apertura comercial.

La mayor integración a los flujos internacionales de comercio e inversión es un elemento indispensable para elevar la compe-

titividad de la economía nacional. México participa en el proceso de globalización de la economía mundial, el cual se ha acentuado en los últimos años y continuará en el futuro. En este entorno los tratados de libre comercio son instrumentos importantes para ordenar la apertura y dar certidumbre sobre las reglas que prevalecerán en las relaciones con los socios comerciales del país.

El Tratado de Libre Comercio de América del Norte es un elemento de la estrategia general de inserción de la economía mexicana en el mercado internacional. Su aprobación por los órganos legislativos correspondientes facilitaría la coordinación de las acciones de apertura comercial de los tres países involucrados. De cualquier manera, con o sin Tratado, el proceso de apertura se mantendrá para consolidarlo, por ser un elemento fundamental para elevar la eficiencia y productividad de la economía mexicana y por las propias tendencias de la mundial. Asimismo, los efectos del TLC en la economía nacional, por tratarse de un programa de apertura gradual a 15 años, serán más importantes en el largo plazo.

Debido a que se perseverará en la apertura económica, la estabilización y la profundización del cambio estructural, el programa económico que aquí se presenta no depende de la ratificación del TLC. En cualquier caso, se propone una política macroeconómica que promueva un entorno de estabilidad para el crecimiento económico sostenido y profundice en las medidas de cambio estructural para elevar la competitividad y la productividad.

Otro factor externo que influye en la economía es la evolución del precio del petróleo en los mercados internacionales. Como en años anteriores, la estabilidad del programa presupuestario se sustenta, por un lado, en el supuesto de que el precio del petróleo evolucione a valores prudentes. Se estima que en 1993 la mezcla del petróleo crudo de exportación se sitúe en 13.7 dólares por barril (dpb) y, adoptando una posición prudente para 1994, se presupuestó un nivel de 13.0 dpb. Por otro lado, se contará con mecanismos que permitan cubrir el efecto de una eventual disminución adicional de dicho precio. Por consiguiente, los recursos que se depositen en el Fondo de Contingencia, producto de la privatización de empresas paraestatales, se seguirán usando para amortiguar desviaciones transitorias en los ingresos petroleros con respecto a su valor presupuestado y a disminuir los saldos de la deuda pública, interna y externa.

La profundidad y rapidez con que la economía transita hacia estadios de mayor productividad y competitividad, fenómeno que ocurre en un entorno caracterizado por la atonía del crecimiento de las principales economías industrializadas, obliga a reforzar los mecanismos de concertación de las políticas económicas entre todos los sectores productivos. Éste es el único camino viable para avanzar en la consolidación de la estabilidad de precios y en el crecimiento sostenido a largo plazo de la actividad económica. Para conseguir los objetivos de política

económica que se establecen para 1994 deberá aplicarse un programa integral que abarque los ámbitos más importantes de la política económica.

La voluntad de conjuntar esfuerzos para alcanzar el progreso económico y el desarrollo social se reflejó en el acuerdo reciente de extender el Pacto para la Estabilidad, la Competitividad y el Empleo (PECE). Los tres compromisos fundamentales de éste son: elevar el poder adquisitivo de los trabajadores, disminuir la tasa de inflación y reactivar el crecimiento económico. La estrategia que se propone para 1994 se sustenta en los consensos establecidos en el PECE.

El nuevo Pacto propone reducir impuestos, un mecanismo para elevar los salarios, disminuir precios e impulsar la competitividad de las empresas, así como importantes apoyos al campo. Es un pacto generoso en favor de la nación, que reconoce los esfuerzos de toda la sociedad en los últimos años y que emplea el superávit fiscal para promover el mayor bienestar de la sociedad. El Pacto destaca la necesidad de impulsar sin demora la recuperación gradual y sostenida de la actividad económica que demandan los mexicanos, así como consolidar la estabilidad de precios. En este entorno destacan los objetivos de lograr un crecimiento económico de 3% en 1994 y alcanzar una inflación de 5% acumulada en el año. Por ello, se convino en adoptar las siguientes medidas:

A partir de 1994 los incrementos al salario mínimo tendrán dos componentes: un incremento porcentual igual a la meta de inflación para el año, que en este caso es de 5%, y otro referido al incremento promedio de la productividad de la mano de obra en toda la economía. El monto de este concepto será determinado por la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos.

En relación con las revisiones de los contratos colectivos, los sectores obrero y empresarial acordaron promover que las negociaciones salariales contractuales se resuelvan conforme a la inflación esperada para 1994. Lo anterior será independiente de que, en cada centro de trabajo y dentro de la más amplia libertad de las partes, se convenga otorgar adicionalmente bonos o incentivos de productividad y calidad. Éstos estarán vinculados a los indicadores específicos de productividad laboral que determinen en cada caso las organizaciones de trabajadores y las empresas.

Además de los incrementos que resulten de los puntos anteriores, en el ámbito puramente fiscal se propone modificar el mecanismo de crédito fiscal para los asalariados que devengan menos de cuatro salarios mínimos. Los beneficios serán proporcionalmente más elevados para quienes perciben menores ingresos. En el caso de quienes perciben un salario mínimo, el incremento en su ingreso disponible será de 7.5 a 10.8 por ciento, dependiendo de la proporción que representen las prestaciones sociales en el ingreso total. La medida es retroactiva al 1 de octubre pasado y se estima que beneficiará a 6.6 millones de asalariados.

La nueva mecánica para fijar sueldos y salarios, que retribuye y estimula a los trabajadores a elevar su productividad, convierte a ésta en el eje de la elevación del nivel de vida de los trabajadores del país. El Pacto también prevé medidas tributarias y de precios públicos de insumos industriales para aumentar la competitividad de las empresas y contribuir al abatimiento de la inflación. Estas medidas, conjuntamente con la profundización de la desregulación económica, incidirán positivamente en el desenvolvimiento de la oferta interna.

La eficiente y justa asignación de las cargas tributarias y del gasto se traduce en una mayor competitividad de la economía. La política fiscal se concibe como un instrumento cuyos alcances no se reducen a su efecto macroeconómico, sino que repercute de manera significativa en las relaciones microeconómicas entre empresas y consumidores.

El objetivo de alcanzar un crecimiento del producto de 3% —superior al de la población— deberá acompañarse de niveles crecientes de ahorro que apoyen el incremento sostenido de la inversión. Así, el control de las variables fiscales liberará recursos reales para incrementar la disponibilidad de fondos prestables en la economía para las actividades productivas del sector privado.

El programa económico de 1994, en el que se insertan las medidas de apoyo a la productividad y calidad, no sólo se traducirá en mayores niveles de producto y empleo, sino que mejorará las percepciones reales de los trabajadores e incrementará la rentabilidad de los proyectos de inversión. La mayor competitividad del aparato productivo dará permanencia al desarrollo positivo de las exportaciones.

Las metas del programa de 1994 reflejan la persistencia de la estrategia económica desde el inicio del actual gobierno. Esta continuidad no es fortuita sino que, por el contrario, se basa en los logros alcanzados, de manera que la credibilidad de la política entre los agentes económicos se ha traducido en un ambiente de mayor confianza y certidumbre en la toma de decisiones.

## Líneas de acción

### *Finanzas públicas*

El saneamiento de las finanzas públicas continuará siendo el eje central que rijan los criterios que normarán la política económica durante el próximo ejercicio, como condición indispensable para conferirle permanencia a la estabilidad macroeconómica e inducir un sano crecimiento de la actividad productiva.

El programa económico de 1994 refleja los márgenes de manobra que se han alcanzado en materia del manejo de los principales instrumentos de política económica y muy particularmente de las finanzas públicas. Los avances en materia de estabilidad

## EVOLUCIÓN ECONÓMICA ESTIMADA, 1992-1994

	1992	1993	1994
<i>Producción y empleo</i>			
PIB (miles de millones de nuevos pesos)	1 018.6	1 135.5	1 229.7
PIB real (crecimiento porcentual)	2.6	1.1	3.0
Inflación <sup>1</sup>	11.2	7.7	5.0
<i>Finanzas públicas (% del PIB)<sup>2</sup></i>			
Balance económico	1.6	1.0	-
Balance de operaciones	2.9	1.9	0.5
Superávit económico primario	5.9	4.0	2.6
Intereses presupuestarios	4.3	3.1	2.6
Ingresos presupuestarios	26.0	25.4	24.4
Gobierno federal	17.7	16.9	16.0
Organismos y empresas	8.3	8.4	8.3
Gasto programable devengado	17.5	18.7	19.2
<i>Variables financieras</i>			
Saldo de ahorro financiero real (crecimiento porcentual) <sup>3</sup>	9.0	15.1	12.0
Financiamiento real al sector privado (crecimiento porcentual) <sup>4</sup>	33.1	17.3	17.0
<i>Balanza de pagos (% del PIB)</i>			
Cuenta corriente	6.8	5.4	5.0
Importaciones de mercancías	18.6	17.7	18.0
Exportaciones no petroleras	11.3	11.8	12.6
Volumen de petróleo (MBD) <sup>3</sup>	1 367.1	1 353.6	1 337.7
Precio promedio del petróleo (DPB) <sup>4</sup>	14.8	13.7	13.0

1. Diciembre-diciembre. 2. En 1992 se excluyen los ingresos por la desincorporación de Teléfonos de México y los bancos comerciales. 3. Millo-nes de barriles diarios. 4. Dólares por barril.

en el actual gobierno se sustentan en la corrección del balance deficitario, pero sobre todo en el carácter estructural de la corrección de las finanzas públicas que confiere a éstas posibilidad de permanencia y una mayor fortaleza para enfrentar posibles contingencias sin necesidad de acudir al financiamiento inflacionario ni distraer la atención de los sectores prioritarios.

Las bases para mantener un desarrollo económico gradual y sostenido se han fortalecido. Existen las condiciones que permiten que los márgenes presupuestarios producto de los esfuerzos de ajuste de los últimos años se utilicen en medidas que apoyen la reactivación económica. En consecuencia, el gasto que se propone igualará a los ingresos, resultando de este modo un presupuesto equilibrado.

La reforma tributaria, además de contribuir al establecimiento de un régimen impositivo más justo y equitativo y de apoyar la competitividad internacional de las empresas, ha conseguido consolidar una fuente estable de recursos para el fisco. Por su parte, la racionalización del gasto público ha permitido concentrar mayores recursos en los sectores donde la participación gubernamental resulta socialmente más productiva. La persis-

tencia y disciplina en ambas tareas permitió revertir el déficit público y alcanzar, por primera vez en la historia contemporánea de México, un balance superavitario que, unido a los esfuerzos paralelos encaminados a la renegociación de la deuda pública, redujo el endeudamiento del gobierno hasta alcanzar montos congruentes con las metas de crecimiento económico y estabilidad de precios.

Una vez que el esfuerzo fiscal se ha traducido en una clara y significativa tendencia a la baja de la inflación y el proceso de transformación e incremento de la productividad del sector productivo ha tomado un fuerte impulso, es posible aprovechar los márgenes presupuestarios para consolidar ambos fenómenos y plantear para 1994 un presupuesto fiscal equilibrado.

Cabe reiterar el compromiso gubernamental de perseverar en el disciplinado manejo del ejercicio presupuestario. Este compromiso cobra mayor importancia si se considera que el entorno externo en el que habrá de desenvolverse la actividad productiva durante 1994 continuará caracterizándose por la lentitud del crecimiento de los principales mercados de México y por la volatilidad del sistema financiero internacional.

Es necesario destacar también que el equilibrio fiscal en un entorno en el que la economía seguirá creciendo, implica que la proporción de la deuda pública al PIB continuará descendiendo, por lo que la política fiscal en 1994 mantendrá sus esfuerzos para abatir la carga de la deuda.

La disciplina fiscal, el abatimiento de la carga de la deuda, la consolidación de la reforma tributaria y la racionalización del gasto, ampliarán los márgenes de maniobra para que las finanzas públicas desempeñen cada vez un papel más eficaz para promover el crecimiento económico, el empleo y el bienestar de la población.

### Política de ingresos

De 1989 a 1992 se introdujeron varias reformas a las disposiciones fiscales. Los cambios fueron de tal magnitud y profundidad que en 1993 no fue necesario plantear modificaciones adicionales. Se continuó, sin embargo, la consolidación de los esfuerzos en materia de fiscalización, control de los contribuyentes y reestructuración de la administración tributaria.

La conveniencia de continuar con la misma estrategia implícita en las medidas instrumentadas a lo largo de este gobierno, particularmente en lo que se refiere a la simplificación y adecuación del sistema tributario y a la reducción y mejor distribución de la carga impositiva, sugiere utilizar el superávit fiscal para revertir a la población el beneficio del enorme esfuerzo presupuestario, sin que ello implique relajar la disciplina de las finanzas públicas. Se pretende, como en los últimos cinco años, que las empresas nacionales compitan en mejores condiciones con

sus contrapartes del exterior, inviertan más e impulsen el crecimiento económico y que los trabajadores reciban un tratamiento fiscal más favorable. Asimismo, se buscará que estas reformas consoliden la estabilidad y permanencia de las disposiciones fiscales, elemento indispensable para formar un clima propicio para la inversión.

Es importante destacar que por segundo año consecutivo no hay miscelánea fiscal. En esta ocasión, para dar cumplimiento a los compromisos adquiridos a raíz de la renovación del PECE, se presenta una iniciativa de ley que establece las reducciones impositivas acordadas en el Pacto para mejorar la equidad del sistema tributario, apoyar la inversión y el empleo, lograr una mayor competitividad de las empresas y promover la conservación del ambiente.

Uno de los objetivos fundamentales del presente régimen ha sido apoyar las finanzas de las entidades federativas y de los municipios; por ello, el Ejecutivo Federal considera conveniente incrementar los coeficientes con que se determinan las participaciones que la Federación otorga a estados y municipios sobre su recaudación participable, poniendo especial atención en el municipio, piedra angular del sistema federal mexicano.

El esfuerzo por incrementar las participaciones a estados y municipios es resultado de la flexibilidad que otorga el superávit fiscal alcanzado en 1993 y que no hubiera sido posible sin la acción conjunta de los tres niveles de gobierno.

En los últimos años, las entidades federativas han realizado un gran esfuerzo para reordenar su comercio urbano. Por tal motivo el Ejecutivo Federal considera conveniente incorporar a la Ley de Coordinación Fiscal una participación adicional integrada con un monto equivalente a 0.44% de la recaudación federal participable que se distribuirá entre las entidades federativas que estén coordinadas en materia de derechos, sirviendo de apoyo al programa de reordenamiento del comercio urbano. Además, se propone elevar el porcentaje que se adiciona al Fondo General de Participaciones por coordinación en derechos de 0.5 a 1 por ciento de la recaudación federal participable.

Estas reformas incrementarán los recursos de la Federación a las entidades federativas mediante el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal de 21.69 a 22.63 por ciento de la recaudación federal participable.

Las medidas propuestas buscan continuar con la filosofía que ha guiado la política tributaria en los últimos cinco años de reducir la carga fiscal y distribuirla más equitativamente, perfeccionar el sistema fiscal, eliminar la doble tributación y simplificar el cumplimiento de las obligaciones; todo ello con el fin de elevar el crecimiento económico y fomentar la creación de un mayor número de empleos.

La política de precios y tarifas de los bienes y servicios del

sector público para 1994 continuará con el proceso de ajuste, a fin de lograr que éstos sean equivalentes a sus referencias internacionales o que reflejen costos económicos, a la vez que se contribuya a abatir la inflación.

Se busca evitar que dicha política llegue a debilitar la situación financiera de las empresas del Estado o que se traduzca en subsidios injustificados o que resulten poco eficaces para los grupos que se desea apoyar. Sin embargo, el proceso ha sido aproximado y en algunos casos consideraciones de calidad o ubicación geográfica justifican algunas modificaciones. Éstas se han reflejado en decrementos de precios que permiten ahorros en los costos de producción del sector industrial y en el costo de vida de la población en general, con lo cual se incrementa la competitividad de este sector y se fortalece la economía familiar, incrementando con ello el bienestar social.

Los efectos de los principales ajustes en los precios públicos que se han instrumentado en la reciente concertación del PECE se registrarán en gran medida a lo largo de 1994.

La considerable participación de las erogaciones en energéticos dentro de la estructura de costos de las empresas y el análisis de sus referencias internacionales ha llevado a ajustar los precios del combustóleo, el diesel industrial y marino y el gasóleo industrial, los cuales se han vinculado a su referencia internacional mediante mecanismos transparentes de ajuste. En el caso de las tarifas eléctricas de alta tensión para la industria, se introdujeron medidas que permiten fomentar altos factores de carga, reducir costos y ampliar la gama de opciones tarifarias. Estas medidas han disminuido el precio medio de las tarifas de alta tensión para la industria en 14.8%, dependiendo de los patrones de consumo de los usuarios.

En apoyo al sector industrial, el servicio ferroviario de carga redujo 10% promedio ponderado sus tarifas, las cuales se encuentran en un proceso de desregulación, para dar mayor flexibilidad comercial al organismo. En lo que respecta a las tarifas de los servicios aeroportuarios, disminuyeron en horarios de poco tráfico y se instrumentó una tarifa para el horario nocturno, lo que permitió que las tarifas se redujeran 18.1% en promedio.

En apoyo a los esfuerzos para reducir la inflación, el precio de la gasolina en la región denominada resto del país disminuyó su deslizamiento mensual promedio de 0.79 a 0.41 por ciento; lo mismo se aplicó al gas L.P. de carburación, cuyo precio está vinculado al de la gasolina Nova. En la frontera norte, los combustibles para automotores continúan con el mecanismo de precios de ajuste automático, reduciendo el diferencial Magna-Nova de 50 a 30 nuevos pesos por metro cúbico, sesgo que se eliminará en abril. El precio del diesel en esa región se vinculó a su referencia internacional, incorporando un ajuste por calidad del producto.

En el servicio eléctrico de baja tensión se ajustó a 0.41% el

deslizamiento mensual de las tarifas residenciales, comerciales y de uso temporal; se aplicó uno de 0.41 % mensual a las tarifas de servicios y, con el fin de apoyar al sector agrícola, se eliminó el de 0.5% que se aplicaba a la tarifa para bombeo de agua para riego agrícola.

### *Política de gasto*

La política de gasto público para 1994 se orienta a consolidar los avances logrados en torno a los objetivos planteados en el Plan Nacional de Desarrollo. Se continuarán fortaleciendo las bases para un crecimiento gradual y sostenido con estabilidad de precios, al tiempo que se mantendrá la prioridad en los programas sociales y el fortalecimiento de la infraestructura económica y social.

La política de gasto público para 1994 tiene los objetivos siguientes:

i) Contribuir al logro de las metas macroeconómicas establecidas para ese año;

ii) consolidar la recomposición del gasto público, dando prioridad al desarrollo social, al desarrollo rural y a la infraestructura social y económica del país, y

iii) ejercer las erogaciones públicas con eficiencia, selectividad y la más estricta disciplina presupuestaria, para lograr un mejor aprovechamiento de los recursos y avanzar en la modernización de la economía.

#### • Acciones estratégicas

1) Ajustar el nivel del gasto total para hacerlo compatible con la estabilidad macroeconómica. El proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación considera un gasto neto en 1994 con un aumento real de 2.6% en relación con el de 1993. Con ello, su participación en el PIB será de 25.1%, lo que representa una reducción de 14.9 puntos porcentuales con respecto al de 1988 y una disminución acumulada de 25% en términos reales. Asimismo, su nivel es compatible con la meta de alcanzar un presupuesto equilibrado en 1994.

2) Incrementar las erogaciones públicas en áreas estratégicas y prioritarias de la actividad gubernamental. El menor pago de intereses abre espacios para destinar mayores recursos al gasto programable, particularmente a los sectores considerados prioritarios en la estrategia de desarrollo, sin afectar el cumplimiento de las metas fiscales. Con base en lo anterior, el gasto programable asciende a 235 646 millones de nuevos pesos, 5.7% superior en términos reales al del cierre estimado en 1993. Su participación en el gasto total aumentará de 47.5% en 1988 a 76.3% en 1994.

El gasto en desarrollo social crecerá 10.5% real; su participación en el gasto programable se elevará a 53.9%, frente a 33.2% en 1988. Por consiguiente, al término de este gobierno el gasto conjunto en educación, salud, abasto, desarrollo urbano, agua potable y ecología, acumulará un incremento real de 93.3% y significará 10.2% del PIB, el nivel más alto en la historia económica moderna del país.

3) Impulsar productivamente las actividades del sector agropecuario, a fin de mejorar las condiciones de vida en el medio rural y la producción de alimentos e insumos. En relación con el campo mexicano, los objetivos fundamentales son aumentar la producción y la productividad; ampliar las oportunidades de trabajo; fomentar la participación de los campesinos, y mejorar sus niveles de bienestar y su plena incorporación al progreso nacional. Para ello, en 1994 se asignan al desarrollo rural 14 206 millones de nuevos pesos, superior 32.8% en términos reales al de 1993. El gasto destinado al programa de apoyos directos al campo, incluyendo transferencias a la Conasupo, aumentará 82.8%. Cabe resaltar que los diversos programas sociales, como el de Solidaridad y otros de educación y salud, destinarán recursos adicionales para elevar las condiciones de vida en el campo.

4) Incrementar la inversión pública para fortalecer la infraestructura básica del país. El manejo de las finanzas públicas y la estabilidad alcanzada permiten que en 1994 parte del margen presupuestario se canalice a la inversión pública para ampliar la infraestructura económica y social. En consecuencia, la propuesta de gasto en inversión física asciende a 47 011 millones de nuevos pesos, cantidad superior 10% en términos reales a la del cierre estimado de 1993. La inversión representará 3.8% del PIB, el más alto alcanzado en el presente régimen. El monto asignado al gobierno federal representa 56.7% del total, en tanto que el 43.3% restante corresponde al sector paraestatal de control presupuestario directo. Durante el presente gobierno el crecimiento acumulado de la inversión pública ascenderá a 25.4% en términos reales.

5) Consolidar el cambio estructural del sector educativo y avanzar en el desarrollo científico y tecnológico. De acuerdo con los propósitos establecidos al inicio de esta régimen, el desarrollo del país requiere de una educación de calidad y amplia cobertura. Para ello se ha realizado un importante esfuerzo presupuestario y se han promovido significativos cambios para fortalecer la estrategia educativa. Con tal fin se estableció el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, se reformaron los artículos 3 y 31 constitucionales y se expidió la Ley General de Educación.

Para consolidar las transformaciones y avanzar en las metas establecidas, se propone que el presupuesto para educación en el próximo ejercicio fiscal sea de 54 485 millones de nuevos pesos, cifra 14.4% superior en términos reales a la de 1993. Al término de este gobierno, el gasto en ese sector habrá acumulado un incremento real de 101 por ciento.

La asignación de recursos para ciencia y tecnología en 1994 buscará equipar adecuadamente a las instituciones de educación superior; vincular los proyectos de investigación y los de desarrollo tecnológico con la industria nacional y preservar el modelo de coparticipación de las comunidades académica, científica y tecnológica, públicas y privadas. Así, se propone que el gasto en ciencia y tecnología aumente 11.1% en términos reales respecto al año anterior. Ello significará un crecimiento real acumulado de 90.8% de 1988 a 1994.

6) Mejorar los servicios de salud y seguridad social. Uno de los principales objetivos en materia de servicios de salud y seguridad social es ampliar y mejorar la protección a todos los mexicanos, brindando atención y prestaciones eficientes y equitativas que contribuyan a elevar sus condiciones de bienestar social.

Para alcanzar las metas programadas en este sector, se propone un gasto de 51 831 millones de nuevos pesos que en términos reales representa un incremento de 8.1% respecto a 1993. De esta manera, su participación en el gasto programable aumentará de 14.7% en 1988 a 22.4% en 1994; en consecuencia, registrará un incremento acumulado de 81.7% en el presente gobierno.

7) Intensificar las medidas para mejorar la calidad del ambiente. Para conciliar los objetivos de un crecimiento económico con la conservación del ambiente y el aprovechamiento racional de los recursos naturales, sobre todo de los no renovables, se presenta un presupuesto para desarrollo urbano, ecología y agua potable de 6 107 millones de nuevos pesos, cifra que representa un crecimiento real de 8.1% en relación con 1993. Su crecimiento acumulado en el transcurso de este régimen será de 50.6% real. El gasto destinado a la protección ambiental representará 29.5% de este rubro y su monto ascenderá a 1 819 millones de nuevos pesos.

Es importante considerar que en estas erogaciones no se consideran las que realizan con el mismo propósito el Departamento del Distrito Federal, las entidades bajo control presupuestario indirecto ni las entidades federativas. De incluirse éstas, el crecimiento acumulado alcanzará una tasa real de 78 por ciento.

8) Avanzar en el mejoramiento del bienestar de la población de menores ingresos mediante el Programa Nacional de Solidaridad. En cinco años de operación, el Programa Nacional de Solidaridad se ha consolidado como un medio eficaz para atender las necesidades prioritarias de la población. Asimismo, ha apoyado proyectos productivos que permiten el desarrollo autosostenido y permanente de las comunidades. Por otro lado, ha fortalecido la coordinación entre los tres niveles de gobierno y de las entidades públicas que trabajan en el mejoramiento productivo del nivel de vida de la población y en el combate contra la pobreza extrema.

Sus acciones, en las que se estimula la corresponsabilidad del Estado y las comunidades, se concentran en mejorar los niveles

de salud, alimentación, educación, vivienda, medio ambiente y regularización del uso del suelo. Además, se extienden a los servicios de agua potable, drenaje, electrificación, urbanización, caminos y carreteras.

En 1994 el presupuesto del Programa Nacional de Solidaridad será de 8 809 millones de nuevos pesos, a los cuales se sumarán las aportaciones de los gobiernos estatales y municipales y las de los propios beneficiarios. Los recursos presupuestarios federales representan un crecimiento real de 5.4% con respecto a los de 1993 y de 221.9% en relación con 1989. De esta forma Solidaridad incrementará su participación en el gasto programable de 1.5% en 1989 a 3.8% en 1994.

9) Asegurar la disponibilidad de energéticos. El sector energético constituye un elemento fundamental de soporte para el avance del aparato productivo nacional y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población. Ello ha ocurrido en la medida en que se ha mantenido el abasto suficiente de energía, así como una oferta de productos refinados de mayor calidad.

La política de gasto en este sector se orientará a mantener el apoyo a los proyectos prioritarios, en particular, a los que registren un mayor avance. Destacan los destinados a consolidar la infraestructura existente, modernizar la capacidad instalada y producir con criterios ecológicos. Asimismo, proseguirán los programas de mantenimiento preventivo y correctivo de las diversas instalaciones, además del fomento del ahorro y uso eficiente de la energía. Para cumplir estos propósitos, se propone ejercer un gasto programable de 46 947 millones de nuevos pesos en el sector energético.

### *Política monetaria y cambiaria*

La conducción de la política monetaria ha desempeñado un papel de suma importancia en la consecución de los objetivos de estabilidad macroeconómica. Se ha concentrado en evitar excesos de liquidez en el mercado de dinero para eliminar presiones inflacionarias potenciales. La política monetaria ha apoyado al régimen cambiario en la tarea de procurar el abatimiento de la inflación. Cabe mencionar que los márgenes de maniobra para las autoridades monetarias se han ampliado como resultado de la corrección de las finanzas públicas.

La creciente madurez de los mercados financieros mexicanos y el continuo avance en materia de corrección de los desequilibrios fiscales y macroeconómicos, han permitido conducir la política monetaria con criterios cada vez más orientados al mercado. Así, en la actualidad el control de la liquidez del sistema económico descansa en las llamadas operaciones de mercado abierto del banco central —compra y venta de valores gubernamentales en circulación—, práctica común en los países desarrollados.

En los últimos años la política de financiamiento interno del

Banco de México ha apoyado los esfuerzos de estabilización. En este sentido, el menor saldo de valores gubernamentales en poder del banco central es atribuible no sólo a las operaciones de esterilización monetaria que limitan el crecimiento de la liquidez originada por los flujos de capital, sino también a la estrategia adoptada de amortización de deuda pública interna. Cabe destacar que, a la fecha, más de 100% de la suma de billetes y monedas en circulación, junto a las obligaciones a la vista del banco central, están respaldadas por las reservas internacionales netas del Banco de México.

Esta orientación de la política monetaria habrá de continuar en 1994, reforzada por la reforma constitucional que otorga autonomía al Banco de México. Dicha reforma habrá de contribuir al abatimiento de la inflación mediante dos principios fundamentales: la Constitución establece un claro mandato al Banco de procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional como objetivo prioritario en el ejercicio de sus funciones, y estipula que ninguna autoridad podrá ordenar al Banco de México que conceda financiamiento. Estas reformas institucionalizan la disciplina monetaria, elemento clave para conseguir una inflación de 5% en 1994.

La disciplina monetaria también contribuirá a reforzar la estrategia cambiaria durante 1994. En este ámbito, los acuerdos alcanzados en la reciente renovación del PECE prevén el mantenimiento de la actual fórmula cambiaria que durante el último año mostró ser la adecuada para apoyar el proceso de estabilización de precios. El techo de la banda de flotación de la paridad continuará deslizándose a razón de 0.0004 nuevos pesos diarios, mientras que el piso de dicha banda habrá de permanecer fijo. Este modelo concilia el objetivo de brindar a las autoridades financieras un margen de maniobra suficientemente amplio para que enfrente situaciones transitorias en el mercado cambiario con el propósito de conferir mayor estabilidad al valor del peso en un horizonte de más largo plazo.

Los esfuerzos paralelos de la política monetaria y cambiaria habrán de contribuir de manera preponderante al logro de una inflación de 5% al término de 1994, cerrando así la brecha que separa al país de la inflación prevaleciente entre sus principales socios comerciales. El abatimiento de aquélla y la baja de las tasas de interés que resulte del menor crecimiento de los precios habrán de constituirse en elementos fundamentales que propicien la reactivación de la economía.

### *Política de deuda pública*

La política de deuda pública se orientará, principalmente, a reducir el costo financiero de la deuda, de tal forma que continúe la liberación de recursos que puedan destinarse a otros usos, principalmente a un mayor gasto social. En efecto, se estima que al cierre de 1994, el saldo de la deuda pública total consolidada con el Banco de México ascienda a aproximadamente

21% del PIB, cifra que se compara de modo favorable con el monto observado en 1988, equivalente a 68.3% del producto. La deuda esperada para 1994 es inferior a la que presentan economías más desarrolladas, como Alemania (42.7%), Francia (50.4%), Estados Unidos (52%) e Italia (108.6%).

Conviene destacar que el equilibrio fiscal programado para el próximo año significa que, al ser iguales los ingresos y los gastos presupuestarios, el sector público no recurrirá a mayor endeudamiento, manteniéndose así el monto nominal de la deuda pública. Esto, a su vez, muestra que el valor real de la deuda, así como su participación en el PIB, continuarán con la trayectoria descendente de los últimos años.

En lo que respecta al manejo de la deuda interna, las acciones de política se orientarán a disminuir su costo y ampliar los períodos de vencimiento. En congruencia con lo anterior, se colocarán valores a plazos largos, de preferencia a tasas nominales de interés fijas, lo cual es posible en un escenario de estabilidad de precios. A este respecto, aun cuando se espera un presupuesto equilibrado, la deuda pública interna disminuirá tanto en términos reales como en porcentaje del producto.

Por lo que toca a la deuda externa, se diversificarán las fuentes de financiamiento y se mejorarán las condiciones financieras de los créditos contratados. La banca de desarrollo demandará créditos en el exterior para financiar actividades productivas de unidades que no tienen acceso a los mercados internacionales de capital. De este modo, con base en lo anterior, se solicitará la autorización para ejercer un endeudamiento externo neto equivalente a 5 000 millones de dólares, medida que permitirá proseguir el fortalecimiento de fuentes más sanas y estables de financiamiento.

El propósito de acudir al endeudamiento externo en 1994 se fundamenta en la necesidad de apoyar, con créditos competitivos, vía la banca de fomento, la transformación productiva de las empresas. Así, el endeudamiento externo neto solicitado al H. Congreso se canalizará a las industrias pequeña y mediana y al sector exportador. De esta manera, la contraparte del mayor endeudamiento externo de la banca de desarrollo serán los créditos a empresas mexicanas sin acceso a los mercados internacionales de capital. En caso de que el sector público presupuestario utilice el crédito externo en términos netos, esta medida no significará un incremento de la deuda pública total puesto que repercutirá en un desendeudamiento interno.

### *Fomento de la productividad, la calidad y la competitividad*

Al reconocer en la elevación de la productividad una de las fuentes primarias para generar mayores ingresos y niveles superiores de bienestar de la población, se ha dado un lugar preponderante a las acciones encaminadas a fomentar la eficiencia de los



factores de la producción. En este ámbito se enmarca el Acuerdo Nacional para la Elevación de la Productividad y la Calidad.

La concertación entre los distintos sectores sociales que dio lugar a la reciente extensión del PECE ratificó el compromiso, global y por empresa, de redoblar los esfuerzos para incrementar la calidad y la competitividad de la producción nacional. Así, el futuro crecimiento de la producción no se basará únicamente en el mayor uso de recursos, sino que se pondrá especial atención en hacerlo de manera más racional.

El objetivo de hacer realidad una planta productiva más eficiente, productiva y competitiva rebasa el ámbito de las consideraciones de eficiencia económica. Es también un mecanismo para propiciar mayor justicia y equidad, al facilitar una mejor distribución de los beneficios de una economía más eficiente y competitiva. Por un lado, promueve mayor bienestar entre los consumidores al disponer de productos de más alta calidad a precios justos. Al mismo tiempo, contribuye a una mejor distribución del ingreso, ya que se traduce en mayores percepciones para los trabajadores mejor capacitados y más productivos. Además, las empresas se benefician al incrementar la competitividad y ampliar sus escalas de producción, propiciando al mismo tiempo mayor generación de empleos productivos y bien remunerados.

Por ello, en la reciente firma del Pacto económico se reforzaron los mecanismos de apoyo para elevar la capacidad productiva de los trabajadores y las empresas. En el futuro los salarios mínimos recibirán un incremento que corresponda al crecimiento de la productividad promedio de la economía atribuible a la mayor eficiencia de la mano de obra. Asimismo, en sus revisiones de contratos colectivos, integrales o salariales, los sectores obrero y empresarial convendrán bonos o incentivos de productividad y calidad vinculados a los indicadores específicos de productividad laboral que determinen en cada caso y en forma conjunta. Estos acuerdos constituyen uno de los instrumentos más poderosos para fomentar la productividad y la calidad.

En el mismo Pacto se renovó el compromiso de continuar y fortalecer el proceso de desregulación de la actividad económica, removiendo obstáculos que generen ineficiencias, para propiciar una mayor competencia e inducir reducciones de costos en todos los ámbitos de la actividad económica. Dichas acciones se verán fortalecidas por la Comisión para la Competencia Económica, que vigilará el sano desempeño de los mercados y sancionará prácticas monopólicas.

En apoyo de esta estrategia, se buscará que las entidades federativas participen más en la atención de las necesidades de desregulación por medio de las comisiones locales de seguimiento del PECE. En dichas acciones se pondrá especial atención a los requisitos de apertura y operación de empresas y al transporte de carga y de pasajeros urbano e interurbano.

Se continuarán promoviendo reformas legales y administrati-

vas para actualizar el marco normativo en materia de inversión extranjera y propiedad industrial; se seguirá impulsando el comercio exterior y el desarrollo de las micro, pequeñas y medianas empresas y los programas sectoriales de productividad. También se buscarán recursos en las mejores condiciones para apoyar los esfuerzos de las empresas para capacitar a sus trabajadores, así como para financiar sus inversiones en modernización tecnológica. En este campo, la participación de la banca de desarrollo se incrementará de manera importante.

## Resultados

La política económica para 1994 mantiene congruencia con la estrategia instrumentada desde el inicio del actual gobierno, pero a su vez considera las condiciones coyunturales a que se enfrentará la economía mexicana en el futuro próximo. Entre las acciones más significativas se cuentan el manejo disciplinado de la finanzas públicas, la continuidad en la estrategia de desregulación, la autonomía del banco central y las medidas de fomento de la oferta y la competitividad. Cabe señalar que este marco de acción está fundamentado en la concertación entre los diferentes sectores de la sociedad, lo que le da mayor cohesión e impulso a las medidas propuestas.

### *Inflación*

El conjunto de medidas propuestas para 1994 deberá traducirse en una continua y permanente reducción de la inflación, de modo que al término del año se alcance un incremento acumulado del INPC de 5%. El descenso de la inflación estará acompañado de niveles de pleno abasto en el mercado interno y en particular de los productos que componen la canasta básica.

### *Crecimiento*

En 1994 la evolución del sector real de la economía estará marcada por la profundización de las medidas de corte estructural, de fomento de la oferta interna y de apoyo a la productividad. De esta manera, se espera que la inversión de los sectores privado y público, aunada a las exportaciones de manufacturas, se constituyan en la base del crecimiento de la actividad económica. Esta proyección se fundamenta en las acciones tendientes a promover la inversión y la competitividad global del aparato productivo. Así, se espera que el crecimiento del PIB sea de 3%. Este resultado cobra mayor relevancia si se reconoce que la economía mexicana continuará enfrentándose a un entorno mundial adverso.

En 1994 destaca la importancia del manejo de la política tributaria para coadyuvar al logro de este objetivo. Las medidas propuestas se orientan a apoyar a las empresas, así como a incrementar el ingreso disponible de los trabajadores de menos



*El objetivo de hacer realidad una planta productiva más eficiente, productiva y competitiva rebasa el ámbito de las consideraciones de eficiencia económica. Es también un mecanismo para propiciar mayor justicia y equidad*

---

recursos, de tal modo que se promueve tanto la oferta como la demanda agregada.

### *Balanza de pagos*

El intenso proceso de inversión en que se encuentra el país aún requiere complementar el ahorro interno con recursos del exterior. La elevada productividad de la inversión en México, producto del cambio estructural gestado en los últimos años, continuará siendo un polo de atracción para la inversión extranjera, tanto directa como financiera. Por otra parte, el financiamiento externo al sector privado es una clara muestra de que México ha recuperado, en forma voluntaria y en términos favorables, el acceso a los mercados financieros internacionales. Así, en 1994 se registrará un superávit en la cuenta de capital.

La contraparte natural al superávit en la cuenta de capital es un saldo deficitario en la cuenta corriente. Este saldo se estima que alcance 5% del PIB, inferior 0.4 puntos al de 1993. La evolución de la cuenta corriente estará determinada fundamentalmente por el comportamiento de la balanza comercial. En esta última, las exportaciones, en especial las de bienes manufacturados, registrarán altas tasas de crecimiento debido a una mayor competitividad basada en el aumento de la productividad y la

relación precio-calidad de los productos. De esta forma, las exportaciones serán punto importante de la recuperación sostenida de la actividad económica. Por su parte, el ritmo de crecimiento de las importaciones tenderá a reducirse, si bien continuará reflejando el proceso de modernización de la industria nacional, y su evolución en el mediano plazo será congruente con el crecimiento.

El comportamiento de las importaciones en 1994 reflejará la recuperación de ritmos de crecimiento más elevados de la economía. Así, se prevé que en 1994 las importaciones muestren tasas de expansión superiores a las de 1993. Este proceso deberá ser más marcado en los rubros de bienes intermedios, los cuales participan en forma significativa en el propio proceso de exportación, y de bienes de capital. No obstante lo anterior, se anticipa un crecimiento para el total de las importaciones inferior al de las exportaciones, de modo que el saldo deficitario de la balanza comercial disminuya en términos nominales y como porcentaje del producto.

Los resultados anteriores serán congruentes con una moderada acumulación de las reservas internacionales del Banco de México. Así, el resultado de las cuentas con el exterior reforzará la estrategia de estabilización macroeconómica.

### *Sector financiero*

Las nuevas disposiciones en el marco jurídico y regulatorio en materia financiera permitirán mayores niveles de eficiencia en este sector. Lo anterior repercutirá en un mayor ahorro financiero y en un mayor financiamiento al sector privado en apoyo a los proyectos de inversión en actividades productivas.

El crecimiento significativo del ahorro financiero en 1994 se originará en el mayor dinamismo del producto, en el otorgamiento de rendimientos reales positivos al ahorrador y en que el sector público no será un demandante activo de créditos como consecuencia de su disciplina fiscal. Por su parte, los activos que componen el ahorro financiero habrán de modificarse, ya que aumentará la participación de los recursos que se canalizan mediante instituciones financieras, mientras que disminuirá el saldo de la deuda pública interna. De esta forma, se estima un crecimiento real del ahorro de 12 por ciento.

Los crecientes recursos colocados en las instituciones financieras nacionales apoyan la continuidad del dinamismo del crédito al sector privado y de este modo seguirán siendo un elemento esencial en el proceso de desarrollo. Destacará la participación de la banca de desarrollo en el financiamiento de proyectos a la exportación, a la pequeña y la mediana industria y al sector agropecuario. Al cierre de 1994 se proyecta que el incremento real anual del financiamiento total al sector privado ascienda a 17%, lo que será sustento fundamental para la modernización del aparato productivo. ①