

## Economía y política social. Un esbozo esquemático con referencia a México

Gloria González Salazar\*

El subdesarrollo constituye el escenario donde la insatisfacción de las necesidades sociales esenciales representa un problema central, agravado por el modelo neoliberal y las políticas de ajuste. La autora hace un amplio recuento de la problemática social en México, ubicando la influencia de las políticas económicas y del manejo político, paternalista y corporativo, que han desvirtuado el carácter redistributivo requerido para la atención de las demandas sociales de la población.

*Underdevelopment constitutes the scene where the insatisfaction of the essential social needs represents a central problem, made worse by the neo-liberal model and the adjustment politics. The author makes a wide recount of the social problematic in Mexico, locating the influence of the economical and of political handling politics, father-oriented and corporative that have spoiled the redistribution character required for the attention of the social demands of the population.*

*Le sous-développement est un milieu dont le problème central, exacerbé par le modèle néo-libéral et les politiques d'ajustement, est la non-satisfaction des besoins essentiels de la société. L'auteur dresse un ample panorama de la problématique sociale au Mexique, en définissant l'influence des politiques économiques et du gouvernement, paternaliste et corporatif, qui ont dénaturé le processus de redistribution indispensable à la satisfaction des besoins sociaux de la population.*

---

\* Investigadora titular de tiempo completo del IIEC. Apoyo en búsquedas bibliográficas y estadísticas: Conrado Aguilar Cruz, técnico académico.

## Consideraciones generales

Como es sabido, en México, como en otros países latinoamericanos, la problemática social, y en particular los volúmenes de población que no logran satisfacer sus necesidades esenciales, se deriva del ritmo, orientación y modalidades del crecimiento económico; y ello, en el contexto de las especificidades del subdesarrollo y de su posición subordinada en el ámbito internacional.

Sin remontarnos a periodos anteriores, en la expresión de esta problemática en las últimas décadas cabe considerar dos fases: aquella de crecimiento sostenido que se da de la posguerra hasta los años setenta, en la que predomina el patrón de desarrollo fincado en la sustitución de importaciones para consumo doméstico en un marco de proteccionismo e intervención estatal, que sin embargo deja rezagos sociales significativos; y la que ahora vivimos, misma que a partir de la crisis de la deuda de principios de los ochenta se caracteriza por la sustitución paulatina del modelo anterior por otro de corte neoliberal, que camina por los cauces del predominio del mercado, de la economía abierta, del impulso exportador y de las políticas de ajuste impuestas por el Fondo Monetario Internacional (FMI) y otros acreedores, los cuales inciden en la agudización del problema de la pobreza.

En efecto, si bien durante la primera fase amplios grupos de la población latinoamericana participaron en las transformaciones económicas y sociales que conllevó el crecimiento, mediante el acceso al empleo, la educación, la salud, la vivienda digna y el consumo masivo, antes de los años ochenta un 40% o más de la población rural y urbana vivía en condiciones de pobreza, aunque sus condiciones eran mejores que las de 30 años antes.<sup>1</sup>

Como ha sido señalado desde la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), antes de la llamada década perdida para el desarrollo, varios países —entre ellos el nuestro—, que representaban alrededor de dos tercios del producto interno bruto de la región, lograron niveles elevados de dinamismo económico, pero mostraron niveles poco satisfactorios de equidad; otros más, que generaron alrededor de un quinto de dicho producto, tuvieron

<sup>1</sup> *Equidad y Transformación Productiva: UN ENFOQUE INTEGRADO*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santiago de Chile, 1992, p. 30.

resultados insatisfactorios tanto en materia de crecimiento como de equidad; y por último, un tercer grupo alcanzó un grado aceptable de equidad, pero sólo logró un proceso de crecimiento lento o incluso registró estancamiento económico; advirtiéndose, en suma, que ninguno de los países del subcontinente alcanzó simultáneamente el crecimiento económico y la equidad, que son los dos objetivos fundamentales del desarrollo a largo plazo.<sup>2</sup>

Cuando en el decenio de los ochenta el problema de la deuda exacerbó los desequilibrios macroeconómicos, se requirió de grandes ajustes, los que, emprendidos en el cauce del neoliberalismo impuesto en gran medida desde afuera a los países endeudados, hicieron que los problemas distributivos se agudizaran.

Así, como resultado de los años de nulo o ínfimo crecimiento y de retrocesos en lo económico y en lo social para la mayoría de los países latinoamericanos, para 1990 se estimó que el 62% de la población de la región vivía en la pobreza, revirtiéndose, de este modo, la tendencia hacia un mayor bienestar social que, aunque insuficiente, se había dado en las décadas precedentes.<sup>3</sup>

De este modo, frente a las experiencias recogidas por nuestros países, han venido a replantearse las limitaciones de las tesis que consideran, por una parte, que el mero crecimiento económico, por sí mismo, a la larga se traduce en un bienestar generalizado para toda la población (tesis del “derrame” o “goteo”); por otra, de aquella que establece una separación entre la política económica —ocupada principalmente por lograr el crecimiento— y la política social —orientada a las cuestiones distributivas—, asumiendo que esta última puede tener la capacidad suficiente para revertir o compensar las tendencias inequitativas que pudieran resultar del proceso productivo.

Frente a estos hechos es de interés mencionar la propuesta formulada por la CEPAL para el desarrollo de los países de América Latina y el Caribe en los años noventa, orientada a lograr una transformación productiva con equidad misma que —nos interesa destacar— plantea un enfoque que *integra* la perspectiva econó-

<sup>2</sup> *Transformación Productiva con Equidad*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santiago de Chile, 1990, p. 63.

<sup>3</sup> “Magnitud y evolución de la pobreza en América Latina. Proyecto para la Superación de la Pobreza. PNUD, *Comercio Exterior*, Vol. 42, núm. 4, México, abril de 1992, pp. 381-382.

mica y la perspectiva social, buscando complementariedades entre crecimiento y equidad con el fin de avanzar *en forma simultánea, más que secuencial, como una sola tarea*, hacia ambos objetivos, considerando como los principales ejes de dicho enfoque: a) el progreso técnico, b) el empleo productivo, y c) la inversión en recursos humanos, los cuales no son objetivos de una sola política, sino que en cierta medida lo son virtualmente de todas las políticas tanto económicas como sociales; planteándose, de acuerdo con los tiempos que corren, que “la inserción internacional por la vía de las exportaciones dinámicas de creciente complejidad, es la contraparte de la transformación productiva con equidad”.<sup>4</sup>

Ahora bien, independientemente de la pertinencia de dicho enfoque, México ha experimentado en carne propia las limitaciones de las dos tesis mencionadas, aplicadas en nuestro país en distintos momentos, en un cauce en que las políticas sociales con frecuencia van a contrapelo de las políticas económicas cuando éstas tienen impactos regresivos en materia distributiva.

Para ilustrar el caso de México con algunos datos, antes del estallido de la crisis de la deuda en 1982 era evidente que México no había logrado eliminar la pobreza, pese a un crecimiento alto y sostenido, superior al 6%, durante varias décadas, y a las mejoras que se dieron en lo social.

De acuerdo con un cuidadoso estudio de Enrique Hernández Laos, de 1960 a 1981, periodo en que hubo crecimiento económico, el total de pobres —medidos con base en el ingreso disponible y en el consumo de los hogares, respectivamente— tendió a disminuir como porcentaje de la población total; empero, en términos absolutos, se incrementó en los años sesenta y setenta, excepto en 1981 en que al impacto del auge petrolero dicha cifra disminuyó en uno y otro sentido. Por su parte, los pobres extremos, bajo iguales conceptos de medición, registraron una reducción sistemática durante todo ese periodo, tanto en términos relativos como en términos absolutos.<sup>5</sup>

4 CEPAL. *Transformación productiva con equidad*, op. cit., pp. 93-96. *Equidad y Transformación productiva: UN ENFOQUE INTEGRADO*, Idem., pp. 16, 18-21.

5 Hernández Laos, Enrique. *Crecimiento económico y pobreza en México. Una agenda para la investigación*, México, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias, UNAM, 1992, Cuadro 3.2 pp. 108-109.

Con todo, en 1981, que es el año más favorable por lo antes dicho, el total de pobres en México ascendía a 34.616 y 35.556 millones, según se les determine en función del ingreso o del consumo, representando, respectivamente, el 48.5% y el 45.7% de la población total; y, de acuerdo con la misma clasificación, la población en situación de pobreza extrema ascendía a 18.640 y 15.473 millones: 26.1% y 21.7% del total nacional.<sup>6</sup> Desde luego que constituye una tendencia favorable haber reducido la proporción de la población en situación de pobreza y de pobreza extrema que al inicio de los años sesenta alcanzaba 77.5% y 78.1% del total en el primer caso, y 69.5% y 63.3% en el segundo, pero indudablemente su proporción sigue siendo muy alta y ni que decir de su magnitud en términos absolutos. Por ejemplo, el número de pobres para 1981 equivalía al total de habitantes que México tenía en 1960.

Con la crisis de los ochenta y las políticas de ajuste, la población en condiciones de pobreza y de pobreza extrema se incrementó tanto en términos absolutos como relativos, revirtiéndose dramáticamente las tendencias favorables registradas en las décadas precedentes; así, sólo entre 1981 y 1984 el número de pobres aumentó aproximadamente en 13 millones, y más de 4 millones en los años siguientes, para alcanzar en 1988 un total de entre 48 y 50 millones de mexicanos que representan entre el 50% y el 60.2% de la población total. Y en cuanto a la pobreza extrema, si bien la fase más aguda se dio entre 1981 y 1984, para 1988 quienes se hallaban en tal situación ascendían a más de 23 millones o a cerca de 18, conforme los dos criterios de medición antes señalados, representando, respectivamente, entre el 28% y el 22% de la población nacional.<sup>7</sup>

Según lo señala el autor que seguimos en los anteriores datos, la incidencia de la pobreza en México es mayor en las áreas rurales que en las urbanas y en aquéllas las condiciones son más agudas, dado que es mayor la proporción de la población rural que sufre de pobreza extrema. Empero, en la actualidad el problema de la pobreza tiende a una dimensión predominantemente urbana en términos absolutos, en virtud de que el 60% de la población pobre en el país radica en zonas de este tipo.<sup>8</sup>

6 Ibid.

7 Ibid.

8 Ibid, pp. 120-121.

Como lo expresa la CEPAL,

"La heterogeneidad de los niveles de productividad constituye la raíz estructural de buena parte de la inequidad social sostenida en virtud de los patrones de desarrollo prevalecientes en la región. Los altos índices de actividades de la economía informal urbana y el retraso rural constituyen la prueba más clara de que el progreso técnico y sus frutos no alcanzan a proporciones significativas de la población, que permanece en situación de marginalidad social y de precariedad económica.<sup>9</sup>

Sin defecto de rasgos compartidos o de común denominador con otros países latinoamericanos, en México resulta claro que entre las modalidades que explican la persistencia de la pobreza en la fase de crecimiento sostenido figuró la subordinación del sector agropecuario a los propósitos de la industrialización, mediante políticas deliberadas de transferencias sectoriales de ingresos del primero a las actividades industriales y comerciales, lo cual frenó sus perspectivas para desarrollar una sólida estructura y una adecuada diversificación e integración productiva, que a la postre causó su rezago con respecto a los restantes sectores de la economía y agudizó los contrastes campo-ciudad; y ello en el marco de una estrategia en la que para encausar las funciones de dicho sector a los fines del patrón de desarrollo, se impulsó preferencialmente a las áreas comerciales y de exportación más prósperas a través de amplias disponibilidades de financiamiento, insumos y obras de infraestructura, mientras que las áreas de agricultura tradicional carecieron de un apoyo integral y permanente; cuestiones que correlativamente a los contrastes que se produjeron a nivel regional, acentuaron la polarización interna del sector agropecuario al descuidarse la economía campesina donde se ubica la mayor proporción de la población rural, cuyas condiciones de vida y de trabajo se vieron crecientemente deterioradas, dando lugar a fuertes migraciones campo-ciudad y al conocido fenómeno de redefinición de miseria rural en miseria urbana, dadas las características de dicha población y la insuficiente generación de empleos en las ciudades.

Por su parte, el desarrollo del sector industrial tampoco fue homogéneo, ya que dio lugar a una estructura productiva deficientemente integrada, con dimensiones inadecuadas respecto al mercado y a los recursos internos, con características muy contrastantes en cuanto a técnica, organización y productividad entre los esta-

blecimientos de una misma rama, y con acentuada concentración de recursos y mercados en las actividades más dinámicas y a nivel territorial.

Con el fin de asegurar la rentabilidad del capital, las obras de infraestructura realizadas por el gobierno se concentraron principalmente en unos cuantos centros urbanos que por sus mejores condiciones preexistentes resultaban más convenientes para el efecto, las cuales, al crear economías externas para los empresarios, determinaron que a la vez que se canalizaba a dichos centros gran parte de la inversión pública, siguiera igual orientación la inversión privada, con el consiguiente impacto en el desequilibrio urbano-regional y en la atracción de migrantes de las áreas rezagadas.

Una de las causas fundamentales de la subsistencia de la pobreza urbana fue la disminución del ritmo de generación de empleos en este sector, generado en el paso de la sustitución e importación de bienes de consumo final no duradero, que utilizaban una tecnología sencilla, a la producción de artículos de consumo durable y de ciertos bienes de capital e intermedios, que requirieron mayores montos de capital e introdujeron nuevas y más complejas tecnologías ahorradoras de mano de obra que al coexistir con las tradicionales, determinaron una mayor heterogeneidad en la planta productiva, paralelamente al predominio de unas cuantas grandes empresas nacionales y transnacionales y al desplazamiento de numerosas unidades de producción industrial medianas y pequeñas. Y dado que las grandes empresas estuvieron en mejor posibilidad de aprovechar las medidas gubernamentales para apoyar la industrialización (estímulos fiscales, mantenimiento de la estabilidad cambiaria, precios bajos y subsidios para bienes y servicios generados por el sector público, etcétera), se aunó la concentración a nivel de unidades de producción a la territorial.

En el sector terciario se dio la misma tendencia a la concentración territorial y del capital que en el sector industrial, sobre todo en aquellos renglones que constituyen una respuesta a las necesidades de una economía en expansión, paralelamente a la presencia de un alto porcentaje de unidades muy pequeñas o de carácter familiar, además de la proliferación de una amplia gama de actividades heterogéneas por cuenta propia de ínfima productividad e ingreso.

<sup>9</sup> CEPAL. *Transformación productiva con equidad*, op. cit., p. 81.

En suma, la política crediticia, cambiaria, de exenciones y de gasto público, etcétera, orientadas a propiciar la formación de capital, a la postre tendieron a favorecer principalmente a los grandes empresarios nacionales y extranjeros, a ciertos productores agrícolas del sector comercializado y a algunos otros trabajadores de las áreas más prósperas de la economía, dando lugar a la heterogeneidad del aparato productivo y a los agudos contrastes de tecnología, de productividad e ingreso que subyacen al mantenimiento de la pobreza en nuestro país.

Obviamente que frente a problemas estructurales, o frente a políticas económicas que los acentúan o redefinen, es limitada la capacidad de la política social para incidir decisivamente sobre las cuestiones distributivas que de ellas se desprenden, aun aumentando sustancialmente el gasto social como ocurrió en distintos momentos de la fase de crecimiento sostenido, sobre todo si ésta tiene un cierto sesgo discriminatorio, o si como ocurrió en los esquemas de financiamiento adoptados no se hallan adecuadamente fincadas en recursos internos y contribuyen, por tanto, al déficit del sector público y al endeudamiento del país.<sup>10</sup>

Cabe considerar que en este marco de contrastes, también se produjo una notoria estratificación en el acceso a servicios básicos como educación, salud, vivienda, etcétera, así como en su calidad, al ser privilegiadas las áreas urbanas con respecto a las rurales y las zonas más desarrolladas con relación a las más rezagadas; al igual que los grupos de mayores ingresos con respecto a los más desfavorecidos.

La política social precedente a los años ochenta se deriva, en el marco de la denominada "economía mixta" entonces prevaleciente en México, de dos rasgos: la relativamente acentuada intervención del gobierno en la economía, comparativamente con la mayoría de los países occidentales, y el papel tutelar del gobierno en favor de los sectores sociales más débiles, orientada en una focalización que no se expresaba en criterios definidos mediante una línea de pobreza, sino principalmente en criterios sectoriales (campesino, obrero, urbano-popular) y sobre criterios geográficos (zonas "deprimidas"), en un cauce en que el gasto se orientaba predo-

minantemente a favor de aquellos que eran capaces de organizarse dentro de estos sectores para demandar su aplicación y para enfrentar las causas de su propio empobrecimiento.<sup>11</sup>

Una vertiente importante de la política social mexicana sostenida durante las décadas pasadas fueron los programas de desarrollo rural vinculados a la reforma agraria, orientados tanto a objetivos de interés nacional —la autosuficiencia alimentaria—, como a combatir los rezagos productivo-sociales de la economía campesina— caminos, electrificación, agua potable, salud, educación, vivienda, etcétera, incluyendo la eliminación del excesivo intermediarismo en la distribución de los productos y acciones para articular las actividades agrícolas con los sectores industrial y comercial—; programas en cuyo financiamiento el gasto gubernamental se consideró como una inversión y no como un subsidio, a la par que se les concebía como una parte integral de los programas para modernizar o fortalecer la economía nacional en su conjunto; esta concepción animó en forma similar la creación de programas para los sectores obrero y urbano-popular.<sup>12</sup>

Para referirnos a la perspectiva más reciente, cabe mencionar al respecto, que durante los años setenta y principios de los ochenta fueron creados el Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural (Pider), la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (Coplamar) y el Sistema Alimentario Mexicano (SAM); así como el Plan de Zonas Críticas (SAM-Coplamar, Coplamar-Conasupo, Coplamar-IMSS), etcétera.

El balance que puede hacerse con respecto a dichos programas es que, independientemente de algunos resultados positivos en lo productivo y lo social, fueron muy limitados en sus alcances y no lograron compensar los efectos negativos derivados de las consecuencias de las políticas económicas discriminatorias contra el sector agropecuario y, en particular, contra la población rural de más bajos ingresos, dada la modernización productiva centrada en la agricultura empresarial más próspera que en un marco de insuficientes recursos y de mecanismos inadecuados para enfrentar los problemas, éstos no lograron corregir el crecimiento desi-

10 Cf. *El Programa Nacional de Solidaridad. Una visión de la modernización de México*, México, PCL, 1994, entre otras, pp. 19-20.

11 Szekely, Miguel. *El Programa Nacional de Solidaridad en México*, PREALC, Programa Mundial del Empleo, OIT, Documentos de trabajo núm. 384, diciembre de 1993, pp. 3-5.

12 *Ibid.*

gual y heterogéneo al interior del sector agropecuario, ni reducir las diferencias entre éste y el resto de la economía.<sup>13</sup>

Como quiera que sea, y sin detrimento del papel determinante de los factores estructurales y de la redefinición que de ellos pueden hacer ciertas políticas económicas, las características de la propia política social tienen mucho que ver con la subsistencia de la pobreza.

A raíz del quiebre que se da en 1982 de tránsito por nuevos caminos para el desarrollo de México, se han expresado críticas a la evolución negativa seguida por la política social de las décadas precedentes y, en particular, a la pérdida de eficacia del gasto social que, en el marco del proteccionismo, se fue dando a lo largo de los años. Al referirse a los vicios y deformaciones que al paso del tiempo fueron gestándose y acentuándose, los términos sintéticos que se utilizan para referirse a ellos, son:

“Paternalismo, corrupción e ineficiencia”. Y más recientemente se habla también de . . . ‘corporativismo’: la manipulación política y cooptación (a favor del partido en el gobierno) de las organizaciones sectoriales a través de las cuales se ha ‘focalizado’ la aplicación del gasto social.<sup>14</sup>

Asimismo, en términos generales, las acciones de política social sufrieron una creciente burocratización, ya que buena parte de las decisiones de asignación de recursos eran principalmente administrativas, tomadas por burocracias gubernamentales en las que se reflejaban las presiones de organizaciones gremiales, corporativistas y comunitarias; lo anterior ocasionó que proporciones importantes del gasto social beneficiaran a sectores que no eran los más necesitados y que la atención a otros grupos quedara relegada, de modo que la política social se expresó cada vez más en modelos centralizados, jerárquicos y clientelares.<sup>15</sup>

Así, por el lado de la oferta se generó un sistema de decisiones jerárquico y centralizado, una autonomía en aumento del aparato burocrático respecto a los beneficiarios de la política social, y por

13 García Zamora, Rodolfo. *Crisis y modernización del agro en México*, México, Universidad Autónoma de Chapingo, 1993, pp. 167-168.

14 Szekely, Miguel. *Op. cit.*, p. 5.

15 *El Programa Nacional de Solidaridad. Una visión de la modernización de México*, op. cit., pp. 24-25.

ende, una creciente separación entre las acciones del Estado y la participación social; también se presentó una tendencia, por inercia, al crecimiento desmedido del gasto social —principalmente, aunque no exclusivamente, del gasto corriente—, como fuente de reproducción, legitimidad y poder de la burocracia.

Por el lado de la demanda, se registró un proceso paralelo de burocratización y sectorialización gremial excluyente, produciéndose el predominio de un segmento cerrado de intermediarios en la selección, modulación y magnitud de la demanda social; la inflación de la demanda social vía negociación de demandas y derechos sociales a nivel gremial y de exclusión de otros sectores no corporativizados; una cultura popular peticionista y pasiva que retroalimentó la tutela estatal y las prácticas clientelistas; y una dinámica de integración subordinada de las organizaciones sociales en el Estado.<sup>16</sup>

Estas deformaciones y limitaciones se hicieron particularmente visibles cuando a partir de 1982 la crisis tuvo un impacto en la reducción de los recursos para los programas de apoyo productivo y de bienestar social y se requirió explorar nuevas alternativas, como fue el establecimiento años después del Programa Nacional de Solidaridad, implantado en diciembre de 1988 y al que más adelante nos referiremos.

### Acerca de la perspectiva actual

Como es sabido, las políticas neoliberales y de ajuste económico implantadas para superar la crisis que estalló en 1982 y retomar el camino de crecimiento, tuvieron su fase más severa en el sexenio de Miguel de la Madrid (1982-1988), periodo en que si bien a nivel declarativo se destacó la importancia de la política social, ésta ocupó un lugar secundario en la estrategia económica; por el contrario, como lo muestran los hechos, se colocó en primer lugar el pago de la deuda y el restablecimiento de los equilibrios macroeconómicos bajo el conocido supuesto de crecer primero y distribuir después.<sup>17</sup>

16 *Ibid.*

17 Cf. Carrasco Rosalba y Enrique Provencio. “La Política social 1983-1988 y sus principales consecuencias”, *Investigación Económica*, núm. 184, Facultad de Economía, UNAM, abril-junio 1988, pp. 92-95.

Durante este periodo, la disminución del Producto Interno Bruto (PIB) y de la inversión del gasto público provocaron un incremento del desempleo y el subempleo, lo que sumado al endurecimiento de la política de control salarial y al debilitamiento sindical, aceleraron el descenso del salario real; como promedio sexenal, el PIB decreció en -3.9% y el producto bruto por habitante en -19.1%, la tasa de desempleo fue del 16.6% de la Población Económicamente Activa (PEA) y la tasa inflacionaria registró 86.0 por ciento.<sup>18</sup>

De acuerdo con los datos presentados en un estudio de José Luis Calva, entre 1982 y 1988 sólo se crearon 600 mil empleos reenumerados, a la par que en virtud de los topes salariales por debajo del índice inflacionario, las remuneraciones salariales redujeron su participación en el PIB de 29.3% en 1982 a 25.9% en 1988, misma que, por cierto, había sido de 37.1% en el periodo 1970-1982.<sup>19</sup>

Durante el sexenio de Miguel de la Madrid se dedicó una proporción creciente del gasto público al servicio de la deuda, lo que implicó una transferencia de recursos al exterior que tuvo un impacto muy negativo sobre la actividad productiva y, para lo que nos interesa más destacar, en el monto del gasto social. Entre 1982 y 1988, la participación del gasto social en el PIB bajó de 7.6% a 5.9%, y el gasto social por habitante de 942.2 pesos (1978 = 100) a 601.5, advirtiéndose que salvo en 1985 y 1988, todos los años del periodo registraron tasas negativas de crecimiento por este concepto;<sup>20</sup> los resultados combinados de estos factores en materia de incremento de la pobreza ya fueron mencionados antes.

Al inicio de la administración de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), luego de establecer un balance general de la economía, y en particular del sexenio presidencial previo en que se consideró que se habían logrado avances importantes en la reducción de la inflación, el saneamiento de las finanzas públicas, la racionalización de la política de comercio exterior, el fortalecimiento de las exportaciones no petroleras y la capitalización de algunas

18 Ortiz Wadgymar, Arturo. *Política Económica de México. Dos Sexenios Neoliberales*, México, Editorial Nuestro Tiempo, 1994, p. 69.

19 Calva, José Luis. "La Deuda Social heredada por el nuevo gobierno y la propuesta presidencial de bienestar para todos", *Momento Económico*, núm. 77, III, UNAM, enero-febrero 1995, pp. 24-25.

20 Carrasco Rosalba y Enrique Provencio. *Op. cit.*, pp. 95-96.

empresas, etcétera, se formuló el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 (PND), el cual adoptó como estrategia general lograr la modernización de la vida económica, política y social del país; en este plan se definieron cuatro objetivos principales: 1) la defensa de la soberanía y la promoción de los intereses de México en el mundo, 2) la ampliación de la vida democrática, 3) la recuperación económica con estabilidad de precios y 4) el mejoramiento productivo del nivel de vida de la población; estos tres últimos estructurados en sendos Acuerdos Nacionales a manera de programas rectores en sus correspondientes materias, de los cuales destacamos el 3º y el 4º, que constituyen, respectivamente, los fundamentos económicos y sociales del PND.

El Acuerdo Nacional para la Recuperación Económica con Estabilidad de Precios estableció como prioridades lograr una mejor infraestructura económica y social; atender las demandas de los grupos de menores ingresos, estableciendo como principales metas macroeconómicas el crecimiento económico gradual hasta alcanzar 6% anual como medio de generar empleos productivos; y reducir la inflación a niveles compatibles con la estabilidad cambiaria en un marco de equilibrio de la balanza de pagos, de modo que mediante su descenso gradual ésta se ubicara en alrededor del 5% anual. Como líneas generales de estrategia se consideraron la estabilización continua de la economía, la ampliación de la disponibilidad de recursos para la inversión productiva y la modernización económica; mismas que contemplaron en materia de estabilización: políticas de ingresos públicos, de gasto público, monetaria, financiera, crediticia y cambiaria y una concertación entre los factores de la producción para lograr los objetivos perseguidos; en cuanto a los recursos, se incluyeron políticas para el fortalecimiento del ahorro público y privado, así como para lograr una reducción de la transferencia de los recursos al exterior; respecto a la modernización, se incluyen políticas para el campo, la explotación racional de los recursos, la modernización económica a nivel sectorial y de la infraestructura productiva, así como políticas destinadas a promover la inversión extranjera, desregular la actividad productiva, e incrementó de la capacidad tecnológica del país, etcétera.

Por su parte, el Acuerdo Nacional para el Mejoramiento Productivo del Nivel de Vida contiene los lineamientos de la política social en un sentido amplio, ya que además de lo relativo

a empleo, niveles de vida y servicios básicos, comprende aspectos de desarrollo urbano-regional y de protección al medio ambiente.

Cabe mencionar que, de acuerdo a las nuevas tendencias que mencionamos al principio, el PND estableció explícitamente, cuando menos a nivel declarativo, la estrecha vinculación e interdependencia entre lo económico y lo social.

En el Acuerdo Nacional para la Recuperación Económica con Estabilidad de Precios se establece: "La estrategia económica está. . . profundamente ligada con la estrategia social, no sólo porque los objetivos económicos tienen el propósito fundamental de aumentar los medios para las necesidades sociales, sino porque desarrollo social y desarrollo económico no pueden alcanzar su avance de manera aislada".<sup>21</sup> Y en el punto 5.3: "Modernización económica", se insiste:

"Como se mencionó, la modernización económica y la modernización social son complementarias. Múltiples aspectos que usualmente son incluidos en la estrategia social podrían, con la misma justificación, ser incluidos en la estrategia económica y viceversa. Los Acuerdos Nacionales para la Recuperación Económica con Estabilidad de Precios y para el Mejoramiento Productivo del Nivel de Vida comparten propósitos y objetivos, si bien a veces desde una perspectiva diferenciada. Las políticas de la estrategia económica se complementan y continúan con las políticas de la estrategia social consideradas en el capítulo correspondiente de este Plan".<sup>22</sup>

En particular en el Acuerdo Nacional que contiene los fundamentos sociales se expresa: "En atención a la complementariedad necesaria de lo económico y lo social, el Plan señala la estrategia específicamente social que, con las bases materiales fortalecidas por la estrategia económica, promueve la ejecución de acciones encaminadas a aumentar de manera más inmediata y directa el bienestar nacional".<sup>23</sup>

Las cuatro líneas estratégicas del mejoramiento productivo del nivel de vida son:

- creación abundante de empleos bien remunerados, protección del aumento del poder adquisitivo de los salarios y bienestar de los trabajadores;

<sup>21</sup> *Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994*. Poder Ejecutivo Federal, México, Primera Edición, 1989, p. 55.

<sup>22</sup> *Ibid.*, p. 70.

<sup>23</sup> *Ibid.*, p. 97.

- atención a las demandas prioritarias del bienestar social;
- protección del medio ambiente; y
- erradicación de la pobreza extrema.

Ahora bien, avanzar en dichas líneas de estrategia implicaba recuperar el crecimiento económico y lograr una evolución de la economía que generara empleo productivo a niveles satisfactorios así como aumentar el gasto social y su eficiencia distributiva y, desde luego —como parte de ello—, avanzar sustancialmente en la erradicación de la pobreza, lo cual fue confiado al Programa Nacional de Solidaridad establecido desde el inicio de dicha administración y mediante el cual se ha pretendido superar los vicios y deformaciones de la aludida política social, pretendiendo una verdadera participación comunitaria en la aplicación del gasto social para resolver, por una parte, las carencias en materia de servicios básicos para la población más pobre, y por la otra, para mejorar sus condiciones y capacidades productivas; se contó para ello principalmente con recursos federales, pero también estatales y municipales, así como con las aportaciones de los propios grupos beneficiarios quienes, asimismo, participan activa y directamente en las obras productivo-sociales que por su iniciativa se realicen; es decir participando económica y laboralmente en el combate a las causas de su propia pobreza, incluyendo el uso de materiales propios de las zonas en que se realicen obras de infraestructura o de otra índole.

Mario J. Zepeda Martínez hace una revisión *inicial* de los siguientes indicadores macroeconómicos en el sexenio de CSG: crecimiento del PIB, del producto por habitante, de la inflación, del empleo y del impacto de todo ello sobre la distribución del ingreso.<sup>24</sup>

El crecimiento del PIB fue superior a las metas máximas señaladas en el PND al alcanzar 3.8% en promedio entre 1989 y 1991, pero en la segunda mitad del sexenio (en que se planteaba crecer entre 5.3 y 6%), la economía se desaceleró y el crecimiento fue de 2.6% en 1992 y de 0.4% en 1993, recuperándose para 1994

<sup>24</sup> Zepeda Martínez, Mario J. "Modernismo neoliberal mexicano: lento e inequitativo (balance de un sexenio)", *Momento Económico*, núm. 76, IME, UNAM, noviembre-diciembre 1994, pp. 6-11.

en cerca del 3%. Por su parte, el producto por habitante durante el sexenio acumuló un discreto aumento de 5.4%, cifra que si bien resulta favorable con respecto al sexenio de MMH cuando este indicador cayó en -10.1%, muy inferior al 23% que se logró en el sexenio López-portillista.

En materia de inflación se alcanzó un gran logro al reducirla por primera vez en los últimos 21 años, a un sólo dígito: 8% en 1993; sin embargo, sigue siendo un reto lograr simultáneamente altas tasas de crecimiento (de 5% o más anual), y bajas tasas inflacionarias (de 5% anual o menos), como ocurrió desde mediados de los cincuenta hasta finales de los sesenta.

En lo que atañe al empleo, de acuerdo con datos del Sistema de Cuentas Nacionales y a cálculos propios, de 1988 a 1994 se generaron alrededor de 1.2 millones de ocupaciones remuneradas, a razón de sólo 191 833 por año, cuando la necesidad de empleos, conforme al ritmo que sigue la incorporación de jóvenes al mercado de trabajo, es de aproximadamente un millón de puestos de trabajo anualmente.

En materia de salarios se registró un retroceso, existiendo una creciente diferenciación entre salarios mínimos y contractuales, entre ramas y subramas de actividad económica e incluso al interior de cada unidad productiva en virtud de la introducción del llamado estímulo a la productividad salarial, registrándose también algunas recuperaciones en ciertos casos concretos; en la industria manufacturera, por ejemplo, los sueldos casi han recuperado el nivel que tenían en 1980, en tanto que los salarios muestran con respecto a dicho año un rezago del 30%; ramas como la textil, prendas de vestir e industrias del cuero, industria de la madera y productos de la madera, productos de papel, imprenta y editoriales, en general muestran un deterioro salarial de 40% con relación a 1980, mientras que otras, como los productos de minerales no metálicos, registran un retroceso de entre 20 y 25% y muestran una tendencia a la recuperación en los últimos años.

Asimismo, la distribución del ingreso refleja grandes contrastes, mientras el 10% de la población más rica incrementó su ingreso corriente de 32.43% en 1984 a 38.16% en 1992, el 90% restante padeció un deterioro notable de su situación; si bien la peor situa-

ción toca al 40% más pobre, cuyas percepciones en conjunto no llegan al 15% del ingreso corriente total de los hogares.<sup>25</sup>

En virtud del crecimiento alcanzado en estos años, el gasto social aumentó su participación con respecto al PIB de 6.3% en 1988 al 8.1% en 1993 y a más del 10% en 1994. Empero, el gasto social per cápita (a precios de 1980) apenas se halla a un nivel similar al que tenía en 1981, cuando ascendió a 6 297 pesos.

A propósito de lo que hemos venido planteando a lo largo de estas páginas con respecto a los limitados alcances compensatorios de la política social, resulta útil considerar el interesante cálculo que hace José Luis Calva de la pérdida de los asalariados por la disminución de su participación en el PIB generado, pérdida que asciende a 276 871 millones de dólares en los dos últimos sexenios de política neoliberal —1983-1993—, correspondiendo 155 586.4 millones de dólares al periodo de 1989-1993; cifra ésta que el autor considera como despojo a los asalariados y que confronta con los 7 213.7 millones de dólares corrientes que se ejercieron en el mismo lapso en solidaridad y desarrollo regional.<sup>26</sup>

Cabe también mencionar algunos elementos de un estudio de Miguel Szekely en que analiza la relación entre el ajuste macroeconómico, la pobreza y la desigualdad en México durante los años ochenta, en el cual, entre otras cosas, examina la evolución seguida entre 1984 y 1989 por tres estratos sociales: pobres, clase media y ricos, enfrentando sus resultados con los dos argumentos utilizados para legitimar las políticas contraccionistas que se sabía habrían de deteriorar las condiciones de vida de algunos sectores; por una parte, el argumento que sigue los criterios generales del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial, que plantea que la contracción económica es necesaria si se quieren establecer bases firmes para recuperar el crecimiento, el cual generará los recursos necesarios para compensar a la población de las pérdidas temporales de bienestar que aquélla implica; por otra, el argumento que asevera que los costos sociales del ajuste se distribuirán equitativamente entre toda la población.

<sup>25</sup> *Ibid.*

<sup>26</sup> Calva, José Luis. *Op. cit.*, pp. 24 y 26.

Sus cálculos muestran, que dada la desigualdad y pobreza existentes, la distribución de los costos del ajuste no fue equitativa, ya que los pobres y la clase media perdieron parte de su participación en el ingreso debido a los estrictos controles salariales y sobre los precios de productos agrícolas, en tanto que los ricos incrementaron significativamente su ingreso mediante el acceso a elevadas rentas empresariales que se obtuvieron en alguna medida a costa de los salarios controlados, y también, por el acceso a rentas imputadas que reflejan las elevadas tasas de interés, así como por sus posibilidades para realizar inversiones en bienes raíces; por otra parte, permiten estimar (dado que el crecimiento económico sobre bases de una gran desigualdad, tiende a beneficiar principalmente a quienes más tienen) que se requerirían 18.5 años de crecimiento optimista o 34 años de crecimiento moderado para eliminar la pobreza aún cuando la distribución del ingreso no empeorara aún más; por tanto, según concluye, para elevar el nivel de vida de la población de menores recursos en un plazo razonable, el elemento distributivo es igual o más importante que la obtención de altas tasas de crecimiento económico.<sup>27</sup>

Resulta de interés, para concluir este artículo con algunas observaciones adicionales, transcribir el siguiente párrafo del Sexto Informe de Gobierno de CSG presentado el 1º de noviembre de 1994:

“Comenzamos una etapa de crecimiento económico gradual y sostenido, que promueve la creación de empleos permanentes, el aumento de los salarios reales y fortalece el combate a la pobreza extrema. Atrás quedaron los problemas de deuda, de déficit, de inflación y de crisis. Asumimos los retos de aumentar la productividad, promover la inversión y mejorar la distribución del ingreso. Avanzamos en lo importante; es decir, en ampliar oportunidades de justicia y bienestar”.<sup>28</sup>

Con todo, a unos cuantos días de que tomara posesión el nuevo presidente de la República, Ernesto Zedillo Ponce de León, se produjo la drástica devaluación del peso del 22 de diciembre de 1994. De nuevo, dado que en el programa de emergencia económica de Zedillo se sostienen los principios neoliberales —por cierto ya expresados en otro contexto en situaciones previas—, vuelve

27 Szekely Pardo, Miguel. “Estabilización y ajuste con desigualdad y pobreza: el caso de México”, *El Trimestre Económico*, Vol. LXI, núm. 241, México, enero-marzo de 1994, pp. 149-153 y 168-170 entre otras.

28 *Sexto Informe de Gobierno. Carlos Salinas de Gortari*, 10. de noviembre de 1994, Presidencia de la República, Dirección General de Comunicación Social, p. 26.

a presentarse para México la perspectiva de una política de ajuste relativamente similar a la que tuvo lugar entre 1982 y 1987 y la amenaza de un ambiente recesivo e inflacionario; programa que, por cierto, hace un llamado para que los sacrificios que implica enfrentar la crisis sean admitidos bajo el supuesto implícito de que éstos se distribuyen equitativamente entre todos los mexicanos.<sup>29</sup>

Frente a la situación actual del país, se abren interrogantes con respecto a los objetivos y metas planteados en los Criterios Generales de Política Económica para 1995, a saber, una meta de crecimiento económico de 4%, una inflación de 4% y mejorar el bienestar de las familias mexicanas, contemplándose aumentar en términos reales el gasto en desarrollo social en 10.9% y los recursos para el combate a la pobreza en 7.5%.<sup>30</sup>

Desde luego, sería muy negativo no alcanzar esas metas para el año en curso, empero, la cuestión fundamental es reconsiderar si vamos por el camino correcto, ya que el esquema de crecimiento de tintes neoliberales-monetaristas que viene aplicándose desde hace alrededor de diez años ha dado muestras de sus limitaciones para avanzar en el desarrollo económico y social de México, en el cabal sentido de este concepto; es decir, tanto para propiciar un crecimiento satisfactorio y sostenido, como para avanzar en el bienestar de la población.

En este trabajo se halla implícita la tesis de que el desarrollo social, en su cabal y amplio sentido, sólo puede obtenerse como parte del proceso productivo mismo, en la medida en que éste se oriente tanto a lograr el crecimiento como la distribución equitativa del producto social, lo cual supone que los objetivos económicos y sociales se entrelacen y complementen como parte de un proceso global fincado principalmente en el ahorro interno y el aprovechamiento racional de los recursos propios, incluido el humano, definiendo como objetivo central la generación de empleos productivos. En el plano de la inserción internacional, un manejo de los asuntos de la inversión extranjera y del ahorro externo en forma

29 “Acuerdo de Unidad para superar la Emergencia Económica”, *El Financiero*, miércoles 4 de enero de 1995.

30 *Criterios Generales de Política Económica para 1995*, Presidencia de la República. Para una evaluación de la operatividad de dicho documento véase: Huerta G., Arturo, “La inviabilidad de la política de ajuste para encarar la crisis”, *Momento Económico*, núm. 77, III, UNAM, México, enero-febrero 1995, pp. 4-9.

selectiva y regulada, a fin de lograr una conciliación entre crecimiento, globalización, empleo y equidad,<sup>31</sup> único marco en el cual los aspectos sectoriales de la política social (salud, educación, vivienda, etcétera) adquieren un sentido pleno tanto en lo que se refiere a la satisfacción de necesidades básicas en lo individual y familiar, como en cuanto a su significado para el proceso de desarrollo económico y social, incluido el apoyo a los grupos más desfavorecidos.

En este contexto, se tiene la convicción que de no tomarse en cuenta debidamente el impacto distributivo de las políticas económicas, es muy limitada la capacidad de la política social para corregir o compensar efectos masivamente empobrecedores, por más que se aumente el gasto social y se perfeccione la eficiencia en sus mecanismos de aplicación.

Pareciera un tanto utópico hacer los planteamientos anteriores en momentos en que México enfrenta graves problemas económicos que harán necesario que los esfuerzos se concentren en superar la crisis que inevitablemente afectará las condiciones de vida de las mayorías; por ello es de interés señalar aquellos aspectos que a nuestro modo de ver deberían integrar el enfoque del auténtico proyecto de desarrollo nacional que nuestro país requiere para retomar el camino del crecimiento sobre bases de una mayor equidad, que obviamente implican, paralelamente a la modernización de sus infraestructuras y estructuras productivas, el desarrollo científico y tecnológico, así como la corrección de los problemas estructurales más agudos —económicos, territoriales y sociales—, mayores niveles de productividad y de competitividad y mejores condiciones de inserción en la economía internacional, pero mirando hacia los intereses del país y de su población.

31 Bernal Sahagún, Víctor M. "1994-2000 ¿Retoña el liberalismo social?", *Momento Económico*, núm 77, IIE, UNAM, enero-febrero 1995, p. 12.