

CAPÍTULO I. La Reforma del Estado en México

Introducción

El cambio mundial es un fenómeno complejo en el que se conjuga una crisis muy profunda de la organización social y el orden mundial del siglo XX, con un proceso abierto de reorganización y reordenamiento radical de las relaciones internacionales que puede dar lugar a diferentes salidas de acuerdo a Alejandro Dabat y Miguel A. Rivera Ríos¹.

Desde mediados de los setenta, la economía mundial se encuentra en una crisis global que dio fin a una época de prosperidad de la posguerra. Se pueden distinguir cuatro aspectos:

La crisis de la economía capitalista mundial

La profundidad, extensión y duración de la actual crisis estructural, permite prolongarla con la anterior crisis que vició el capitalismo mundial durante el período entre guerras, que culminara en la gran depresión de los años treinta y la Segunda Guerra Mundial.

En el mundo industrial golpeó en primer lugar a Estados Unidos, perdiendo su supremacía con Japón y Alemania. Surgió un nuevo tipo de desempleo estructural en todos los países, hubo una caída generalizada de la rentabilidad y la acumulación de capital, siendo los sectores más desprotegidos, los que más se afectaron. En países como México, existió un sobreendeudamiento externo, aunado a políticas nacionales irresponsables. Durante los ochenta, el enorme peso de la deuda externa, absorbió una parte del excedente económico y la capacidad de pago, imponiéndoles ajustes financieros y macroeconómicos supervisados por el Fondo Monetario Internacional (FMI), que redujeron el ingreso y empleo nacional, consumo, gasto público y la inversión interna.

La crisis del socialismo de Estado

Principalmente desaparecieron el orden bipolar de posguerra, así como el bloque mundial de fuerzas políticas, sociales e ideológicas. La reforma implantada por el ex-presidente ruso Gorbachov en los ochenta, intentó combinar la *Perestroika* (reestructuración económica) con el *Glasnov* (democratización política limitada), pero no se tradujo en avances económicos, y en cambio sobrevino la caída del poder de los partidos comunistas gobernantes. Las consecuencias de esta nueva situación fueron: a) reunificación del mercado mundial capitalista; b) desaparición del respaldo político-económico-militar a los países periféricos confrontados con Occidente; y c) colapso de la economía de estado como alternativa viable al capitalismo.

La crisis ambiental

Un factor muy importante que configura la crisis mundial actual es el gran deterioro de las condiciones ambientales de la vida humana en casi la totalidad de su superficie, debido al ritmo y modalidades de crecimiento económico y demográfico y patrones culturales anteriores. Lo que caracteriza a la actual crisis ambiental es el nivel alcanzado por la industrialización.

¹ Dabat, Alejandro y Rivera Miguel Ángel. "Las transformaciones de la economía mundial". *Investigación Económica* N° 206. FE-UNAM Octubre-Diciembre 1993, pp. 123-147.

Actualmente se está conformando una relación muy frágil entre la sociedad humana, su entorno natural y el conjunto de los ecosistemas que hacen posible la vida humana.

La existencia de una emergencia ambiental propiamente mundial, se constituye por la confluencia de gravísimas amenazas de escala planetaria, entre las que aparecen: a) destrucción de bosques tropicales; b) incremento de la temperatura global del planeta generado por el efecto invernadero; c) adelgazamiento de la capa de ozono; d) empobrecimiento de la biodiversidad; e) contaminación de los mares y ríos internacionales; f) reaparición de enfermedades epidémicas que se creían superadas.

La crisis del viejo orden mundial bipolar (Oeste-Este).

La Guerra fría concluyó con el triunfo del capitalismo sobre el estatismo y de Estados Unidos sobre la Unión Soviética.

La nueva situación favorece indudablemente al capitalismo, en la medida en que le da un respiro político y le permite reunificar y ampliar el mercado mundial. Las potencias capitalistas no se encuentran en disposición de realizar las grandes inversiones que requiere la reconversión capitalista de las economías estatizadas del Este.

1.1. Transformaciones de la economía mundial

El cambio mundial abarca el conjunto de las relaciones socio-políticas y formas de vida, a partir de complejos procesos que brotan directamente de las condiciones de la crisis y apuntan hacia cambios en el tejido social. Este punto se divide en cuatro apartados: i) la nueva revolución tecnológica; ii) la globalización mundial; iii) las transformaciones sociales, culturales y políticas; y iv) las perspectivas del desarrollo mundial.

i) La nueva revolución tecnológica.

El nuevo régimen, además de elevar fuertemente la productividad del trabajo, flexibiliza los medios de producción, introduce mejoras sustanciales de calidad del producto, acelera los tiempos de circulación y abarata costos, posibilita la descentralización y relocalización de los procesos productivos para adaptarlos a las ventajas comparativas nacionales y regionales. Lo anterior no sucede en los países en vías de desarrollo y sólo alcanza algunas actividades económicas de éstos.

ii) La globalización y nueva polarización del mundo.

En el plano económico, la globalización es el resultado final del rápido proceso de internacionalización de producción y transacciones entre países, desarrollado desde la segunda posguerra y conjuga los siguientes aspectos: a) alto nivel del comercio internacional; b) nuevo papel de las empresas multinacionales; c) surgimiento de una nueva división internacional del trabajo; d) revolución de las comunicaciones; e) unificación de los mercados financieros internacionales y nacionales; f) alta migración internacional; g) intentos de coordinación permanente de las políticas económicas de las grandes potencias capitalistas.

iii) La transformación de los estados nacionales.

El carácter de los estados nacionales está siendo modificado por dos fuerzas interconectadas. A nivel interior, por los procesos de privatización, desregulación, desburocratización y refuncionalización del poder público. A nivel exterior, se promueve sistemáticamente la competitividad internacional y la transformación del concepto de soberanía.

La interdependencia de la economía mundial y la globalización de los mercados ha limitado sustancialmente la capacidad de los estados nacionales para controlar las variables monetarias y financieras, imponiéndose la utilización de nuevos instrumentos de política.

iv) Las perspectivas globales.

El panorama actual aparece dominado por la nueva recesión económica que comenzó en los noventa, el descontrol especulativo de los mercados financieros y cambiarios mundiales, el hundimiento económico de los países de la anterior Unión Soviética y Europa del Este, la extensión de la crisis a los regímenes políticos, los nuevos conflictos y guerras étnicas y religiosas, además de la acentuación de la inseguridad social, ecológica o de salud mundial. Por lo anterior, parece claro que la actual onda larga depresiva de la economía mundial no tiene visos inmediatos de superación y que todavía falta tiempo para que el mundo arribe a nuevo equilibrio global que implique la entrada en una nueva etapa del capitalismo y un nuevo orden mundial.

Ninguna de las grandes potencias internacionales -como Estados Unidos, Alemania y Japón- ha logrado superar su propia crisis económica (acaso una excepción son los países bajos de Europa), y no parece que puedan hacerlo en el corto plazo. Los factores que posibilitaron el éxito económico anterior (elevados niveles de cartelización, intervencionismo estatal, proteccionismo, desigualdad del ingreso y bajo nivel de vida de la población) ha pasado a constituir obstáculos estructurales a la recuperación. Su futuro nacional parece depender del éxito de las reformas económicas, políticas y sociales internas que han comenzado a mostrar los nuevos bloque económicos, como es el caso del bloque asiático-oriental y la Unión Europea, entre otros.

Cualquiera que sea el nivel de sus logros internos y regionales, todas las potencias industriales requieren imperiosamente de un acuerdo económico global que ponga costo al crecimiento del proteccionismo comercial y el desorden financiero y monetario. Sin avanzar en esa dirección, o, peor aún, en caso de retroceso, podría iniciarse una encarnizada guerra comercial de desastrosas e imprevisibles consecuencias, que afectaría enormemente a las principales ramas industriales y grupos económicos más dinámicos de todos los países, dada su alta dependencia y su organización transnacional.

Respecto a la distribución del poder mundial, ésta depende de la posibilidad de definir objetivos largamente demandados, como la democratización de las Naciones Unidas, la institucionalización de normas e instrumentos protectores de los derechos humanos, nacionales, sociales o ecológicos, e incluso, el redimensionamiento de la ayuda a países en desarrollo en instituciones como el Banco Mundial (BM), el Fondo Monetario Internacional (FMI) y la Organización Mundial del Comercio (OMC).

De acuerdo al enfoque tomado por los españoles Javier Martínez Peinado y José María Vidal Villa², el proceso de internacionalización actual ha tenido diversas expresiones: el comercio internacional, los flujos financieros y las inversiones exteriores directas. Los agentes de este proceso son las empresas multinacionales, cuyas estrategias empresariales han supuesto un proceso de concentración mundial del capital que determina la nueva división internacional del trabajo y el impulso de la globalización de la actividad económica. Todo ello ha modificado sensiblemente la operación del modo de producción capitalista. Han surgido fenómenos nuevos que han alterado el papel de las finanzas en su relación con las actividades comerciales y productivas. Al mismo tiempo, las tendencias globalizadas han conducido a formar un conglomerado que se podría llamar tripolar de carácter regional, centrado en la Unión Europea, el entorno de Estados Unidos y el entorno de Japón.

Los procesos de integración económica³ se están configurando como subsistemas del sistema capitalista mundial. Estos procesos se caracterizan por tender a la superación del carácter nacional del mercado y de su regulación. Ello está provocando que el ámbito Estado-nación vaya siendo sustituido paulatinamente por la tendencia hacia la creación de formas de Estado (en el sentido de regulación económica) supranacionales.

Para medir la dinámica y el nivel de desarrollo se había utilizado casi como único parámetro el crecimiento económico. En la década de los noventa se propuso alternativamente por parte de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), el uso de indicadores sociales (sobre salud y nutrición, educación, etc.), que son necesarias para poder determinar el desarrollo económico.

Actualmente, la polémica sobre la medición se ha trasladado al propio concepto de desarrollo, en un intento de centrar en las personas y en su relación con el entorno medioambiental la senda del progreso y bienestar. Han surgido nuevos conceptos de desarrollo como el desarrollo humano y el desarrollo sostenible, con significativas implicaciones para el futuro de la cooperación internacional para el desarrollo.

La interdependencia en el comercio entre el Centro y la Periferia es de tipo estructural y asimétrica, de tal manera que el Centro sale beneficiado de dicho comercio y la Periferia reproduce su situación de dependencia.

El intercambio de productos es desigual, ya que comercian economías capitalistas estructuralmente diferentes, tanto en capitalización, nivel de progreso y relación productividad-salario, que repercuten negativamente en las posibilidades de crecimiento económico de las economías periféricas, desmintiendo las supuestas ventajas comparativas de su especialización. Este recurso a una nueva protección afecta sobre todo a los productos agrarios y a los manufacturados con mayor grado de competitividad de los países periféricos en los mercados internacionales.

Las transformaciones del sistema financiero internacional a partir de los años setenta influyen en gran medida en el proceso de privatización de la financiación externa de los países periféricos, dando lugar a un proceso creciente de endeudamiento externo que facilitó la actividad económica de dichos países en esos años. A comienzos de los años ochenta, los cambios en las políticas económicas de los países centrales y en concreto la subida espectacular de los tipos de interés internacionales derivadas de dichos cambios, quebraron los mecanismos de financiación externa de los países periféricos, produciéndose una crisis de la

² Martínez P. Javier y Vidal V. José Ma. "Economía Mundial", McGraw-Hill, España, 1995.

³ Por integración económica se entiende el proceso de eliminación de restricciones de la movilidad de las mercancías, capitales y personas. Además la integración, en una etapa superior, consiste en la armonización de las políticas económicas y la adopción de una moneda única. El proceso finaliza cuando la integración supera el ámbito de lo económico para iniciar la armonización del ámbito de lo político.

deuda externa que fue una de las principales causas de la profunda crisis económica de dichos países en esa década. Las condiciones de la renegociación de la deuda y los planes de ajuste aplicados por los países endeudados se saldaron con una gran transferencia de capital de la Periferia hacia el centro hasta principios de los años noventa.

Desde los años sesenta surgen diversos mecanismos de ayuda a los países en desarrollo auspiciados por la ONU, la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) y el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD). Las motivaciones prioritarias de los donantes para establecer este sistema de cooperación han tenido poco que ver con las necesidades de los países receptores y mucho con sus propios intereses. Las estadísticas sólo pueden medir la ayuda, que se refiere a todos aquellos recursos concesionales de origen público transferidos para contribuir al desarrollo de países subdesarrollados.

Los países donantes, a pesar de haber suscrito en el año de 1970 un compromiso para destinar al menos el 0.7% de su producto nacional bruto (PNB) para la ayuda al desarrollo, tan sólo superan en los noventa aportaciones que promedian el 0.3% de su PNB.

En Europa los procesos de integración aparecieron como forma de proseguir la reconstrucción posbélica, y en la actualidad se ha configurado como la base de la construcción de un bloque económico y político en competencia con Estados Unidos y Japón; la integración es ahora una realidad.

En América Latina destacan dos generaciones de procesos de integración: la primera, basada en la profundización del proceso de sustitución de importaciones y como instrumento para el desarrollo, mientras la segunda, después de la década pérdida de los ochenta, ha acelerado de nuevo la integración como forma de inserción en la división internacional del trabajo, además de la construcción de otro bloque económico, el norteamericano. En Asia únicamente se desarrollan mecanismos de cooperación a partir de preferencias arancelarias, y la propia configuración económica de sus países deja el futuro de la integración en la propia evolución de los que suceda en América y Europa, en el sentido de configurarse como tercer bloque económico.

El Nuevo Orden Internacional

Hacer previsiones sobre el futuro siempre es arriesgado y peligroso, porque puede convertirse en la proyección hacia el mañana de los proyectos que ya serían necesarios hoy. Además la historia enseña que, muy a menudo, los tiros del devenir han ido en direcciones totalmente inesperadas. Pero también es cierto que la economía es una ciencia social que, ocupándose de los problemas más inmediatos, trabaja siempre con un prudente horizonte en el largo plazo. Hoy día, en el que los problemas son muy preocupantes es necesario que la economía no quede totalmente absorbida por el nebuloso presente y vaya creando las bases que permitan alcanzar ese nuevo orden económico que economistas, sociólogos, humanistas, etc., van con trabajo y con dudas, vislumbrando. Por lo que se tendrán que considerar tres situaciones.

Alternativas mundiales

En primer lugar, habrá que asumir y reubicar correctamente el impacto que ha provocado, y que continuará provocando, la microelectrónica. Los desarrollos de la automatización, la informática y la robotización, comportan por ellos mismos, una positiva y progresiva reducción de lo que hoy entendemos por trabajo humano en su parte más ardua y difícil. Esta tecnología libera al hombre de la esclavitud que representan

las dedicaciones más penosas lo que incluso supondrá un aumento del tiempo libre que podrá ser utilizado en actividades recreativas y culturales.

Pero para alcanzar esta finalidad, es necesario aplicar estos nuevos conocimientos científicos, de forma no destructiva, (hay que recordar que los avances más rápidos alcanzados en la microelectrónica se deben a la presión militar, a la fabricación de misiles, proyectiles, armas nucleares, etc.) y orientar las investigaciones hacia medios que posibiliten un auténtico bienestar colectivo, que se fundamente en una mejor calidad de vida.

En segundo lugar, en el camino hacia este nuevo orden económico, se plantea una fuerte contradicción: mientras los países ricos piden una mayor racionalización de los recursos, los países más pobres reclaman una mayor participación en las riquezas. Aunque a veces dramáticas, estas posturas no son siempre necesariamente contradictorias.

Hay que favorecer y fomentar el acercamiento entre los países desarrollados y los que lo están menos o muy poco. Son necesarias unas actitudes auténticamente solidarias. En caso de mantenerse las tendencias actuales, en el año 2025 las cuatro quintas partes de los países del mundo serían subdesarrollados. Se precisa una mejor *redistribución* de los recursos. Hay suficiente para todos, pero es necesaria una auténtica actitud de solidaridad entre los diferentes países⁴.

Hemos de tener en cuenta, también, que el crecimiento de la población mundial está alcanzando unos límites insostenibles sobre todo en los países llamados del tercer mundo. Se calcula que las generaciones presentes consumirán, durante su vida, más recursos naturales que todas las generaciones del pasado histórico.

Sólo tenemos un mundo y, por tanto, debemos saberlo explotar con racionalidad y medida. En el mundo se está llegando a la conclusión que si continúan las tendencias actuales, llegaremos a agotar los recursos del planeta, a pesar de los reciclajes.

Hay que aportar medidas para proteger y conservar el medio ambiente mundial. Es necesaria una explotación racional de los recursos. Optando a favor de la vida, de los seres humanos ya existentes, se han de potenciar medidas humanistas que consideren un crecimiento cero de la población. Los economistas debemos escuchar más las aportaciones que vienen del campo de la ecología. Tenemos que sustituir la idea del gran crecimiento cualitativo de unos pocos por la idea del posible crecimiento cualitativo de la mayoría.

Y en tercer lugar, habrá que establecer las bases de un nuevo sistema monetario que garantice la estabilidad en la materia, de los diferentes países.

México en el 2000

Para el año 1999, luego de un ajuste muy profundo de las economías de Asia, de algunos signos de recuperación en Japón y del buen funcionamiento de las economías de Europa y Estados Unidos, se consideran superados los problemas de estabilidad financiera y macroeconómica y se vislumbra una recuperación que en algunos de los países afectados por la crisis es muy sólida, aún cuando quedan numerosos problemas de estructura e institucionales por resolver.

⁴ Op.cit., Martínez P. Javier y Vidal V. José Ma. "Economía Mundial".

Existe una crítica muy fuerte hacia el FMI y algo menor hacia el BM. Primero, por no haber previsto la crisis o el fuerte deterioro económico de Asia en sus informes de supervisión anual o en los de una visión más global. Segundo, por la falta de transparencia del FMI, lo cual debe ser corregido. Tercero, por sus programas de ajuste con excesivo énfasis fiscal, de origen latinoamericano, que no corresponden a la crisis cambiaria y financiera de Asia. Cuarto, por las intervenciones políticas del FMI en Indonesia y la generación de riesgo moral en la evolución económica Rusa. Quinto, por la interferencia arbitraria del Fondo Monetario en los mercados financieros y de deuda externa.

La Comisión Económica para América Latina⁵ (CEPAL) afirma que el modelo neoliberal tiene debilidades, presentándose hace desde 1982 como la entrada al paraíso, sin embargo, la marginación no se ha detenido. Hay ahora en América Latina 200 millones de pobres -casi 25 por ciento se localiza en México-, y 80 millones por debajo de la línea de la pobreza, por lo tanto, habrá que hacer modificaciones.

El gobierno federal destina el equivalente a un peso diario a cada uno de los pobres de este país en sus programas de apoyo, en tanto el fenómeno se expande, en pobreza extrema, como ejemplo Veracruz tiene 4 millones de personas y el estado de México 10 millones, mientras que en el Distrito Federal hay 5.5 millones⁶.

Respecto a la situación de libre comercio de con otras entidades, en el presente año, México firmó ya un tratado con la Unión Europea, así mismo, está negociando otros acuerdos comerciales con Israel, y Japón, con el objeto de diversificar sus mercados, atraer inversión productiva al país, y lograr disminuir la dependencia casi total con los Estados Unidos.

⁵ *La Jornada*, 3 de abril del 2000.

⁶ Aguilar, Genaro. "Desigualdad y pobreza en México, ¿son inevitables?", FCE, 2000.

1.2. Necesidad de una Reforma del Estado

Para muchos países la crisis de finales de los años setenta marcó los límites del modelo de desarrollo que venían presentándose desde la posguerra. Hoy el mundo tiene un panorama distinto, ya no existen acontecimientos aislados, la aceleración del progreso científico y tecnológico, la globalización económica y el impacto de los problemas ambientales son una prueba de ello. Desde la perspectiva global del sistema capitalista tres cambios son obligados; en lo económico, una nueva división internacional de trabajo, en lo ideológico el resurgimiento del paradigma liberal clásico y en lo político un cambio en la relación Estado-Sociedad. En este panorama se ubica la dinámica del México actual, donde el Estado además de reformar, se reforma, con el afán de poder conducir el cambio necesario. Carlos Salinas de Gortari, sostenía que el Estado debería cambiar para defender nuestra soberanía, promoviendo la justicia.

“La reforma del Estado no es una propuesta aislada. Es consecuencia de una nueva situación internacional y de una línea política que asume ciertos objetivos generales de la sociedad, percibe los retos principales y traza las modificaciones que reclama su superación. El Estado, debe cambiar para mantener su capacidad de defensa de nuestra soberanía y, en lo interno, ser promotor de la justicia y conductor de la sociedad -dentro de la cual hay intereses encontrados- hacia sus objetivos fundamentales. Por eso, el Estado propone su propia reforma.”⁷

Ahora, se trata de abandonar la imagen del Estado benefactor, paternalista y empresario y se adopta una imagen de Estado mínimo, pero que sea versátil en su estructura y eficiente en su acción. Al alterarse la esencia de la relación entre el Gobierno y la actividad económica, se abre un mayor espacio para la participación de la sociedad civil y en ese sentido, la gestión pública trata de incorporar elementos que convengan a la población, generando consenso y permitiendo una acción pública más eficaz en pos de la democracia.

Este enfoque estratégico, tiene énfasis en la calidad de las intervenciones del gobierno y no tanto en su magnitud. Esto sugiere una acción participativa del Estado en puntos claves de la economía, austeridad financiera pública y privada orientada a promover el ahorro y la inversión, promover proyectos de infraestructura que contribuyan a mejor escenario competitivo, una política de adaptación y creación tecnológica, la formación de capital humano, el fortalecimiento financiero de pequeñas y medianas empresas y la preservación del medio ambiente.

En los principios del siglo XXI, la humanidad enfrenta nuevos procesos sociales que constituyen un componente importante para la transformación de las sociedades. Existe la necesidad de pensar y reflexionar los acontecimientos mundiales de una manera distinta, esto es, repensar las estructuras de mercado, la figura del Estado y el papel de la administración pública, el significado del nacionalismo y la importancia del medio ambiente y de la ecología.

Ya no existen acontecimientos aislados que puedan ser debatidos separadamente, sino mas bien fenómenos globales encadenados o integrados. Esto se percibe tanto en un ámbito social y político del mundo, reflejado en la globalización económica, en la que se ubiquen los principales problemas, reflejada en el deterioro ambiental del planeta tierra⁸.

⁷ Salinas de Gortari, Carlos. "Reformando al Estado". *Nexos*, abril de 1990, núm. 148.

⁸ Dillares Cisneros, María E. "México en la perspectiva global del cambio estructural: Estado moderno y gestión estratégica", *Gestión y Estrategia*, UAM-A, México, 1996.

A partir de 1979 los países industrializados del mundo experimentaron un marcado descenso en sus tasas de crecimiento, según datos de la propia OCDE⁹, las tasas de crecimiento del producto Nacional Bruto en Estados Unidos, Japón, Alemania, Francia, Reino Unido, Italia y Canadá cayeron de 3.7% en 1979 a poco más de 1% en 1980 y 1981 y a - 0.5% en 1982: No obstante hay que señalar que en el caso de Japón, dado su superávit de exportación su papel de acreedor mundial y su liderazgo industrial y tecnológico a finales de la década de los setenta se consolidó como una potencia productiva y de primer orden.

La recesión económica de los países repercutió sus efectos en las economías subdesarrolladas donde las manifestaciones de la crisis se reflejaron en los problemas del sistema financiero internacional, los altos índices de inflación, un creciente desempleo, el deterioro de los términos de intercambio, una agobiante deuda externa, el acrecentamiento de los niveles de pobreza extrema, la inestabilidad de las Instituciones , y en problemas de legitimidad y racionalidad del Estado. En suma, el agotamiento de una estrategia de desarrollo sostenido, que ha socavado nuestro ecosistema mundial, tanto de pobres como de ricos.

Las explicaciones teóricas sobre la crisis dan razones suficientes sobre el sentido y alcances de las transformaciones que se están dando. Transformaciones que determinan el desarrollo futuro del sistema mundial capitalista y sus nuevas bases sociales, económicas y políticas. Porque, la crisis del capitalismo, o mejor dicho, las crisis del capitalismo no conducen a una crisis resolutoria o definitiva, a una solución final y universal, sino más bien al hecho de que el capitalismo vive de crisis y no muere por crisis.

¿Cómo conceptualizar la crisis? Giovanni Arrighi¹⁰, la define como una situación en la cual un sistema histórico, debido a su desarrollo interno, ha acentuado sus contradicciones hasta el punto en que no puede continuar manteniendo la misma estructura básica y ello obliga a su transformación. Así, transformación y renovación son las resultantes últimas de este fenómeno.

Desde la perspectiva global del sistema capitalista, tres cambios son obligados para la superación de esta etapa recesiva. En lo económico, se requiere modificar la base de acumulación del sistema mundial y con ello se requiere plantear una nueva división internacional del trabajo, en lo ideológico un cambio de paradigma, considerando que tanto que el keynesianismo como el marxismo han fracasado y la vuelta al paradigma tradicional clásico se hace necesaria, (incluyendo la vuelta a los valores morales -a partir de la desilusión de políticas racionales que garantizaban el progreso y bienestar y que sólo han dejado opresión social); y en lo político-social, un cambio en la relación Estado-Sociedad, hacia procesos más democráticos que asignan un nuevo rol al Estado y a la sociedad misma.

En esta perspectiva, han de ubicarse los nuevos procesos que acompañan la recuperación y renovación del sistema capitalista. Me refiero a:

⁹ OCDE. "Desarrollo Regional y Política Estructural en México", 1998.

¹⁰ Arrighi, G., y otros. "La dinámica de la Crisis Global", México, Siglo XXI, 1997.

a) La aceleración del progreso científico y tecnológico y su incorporación en las actividades productivas, que, por un lado, se refleja en el surgimiento de nuevas tecnologías implicando una progresiva sustitución del trabajo humano por capital, y a su vez demanda del capital humano una mejor calidad de trabajo, y por otro lado, incrementa la obsolescencia de los procesos y productos, así como de las formas preestablecidas de organización, trabajo y gestión.

b) El fenómeno de la globalización económica que marca una tendencia mundial hacia una mayor integración. Entendida ésta como un proceso de integración mundial en bloques regionales de las actividades productivas y comerciales, que conducen a modificaciones substanciales en la división internacional del trabajo y donde se supone que las relaciones comerciales tienden más rápido a liberalizarse.

c) La reforma del aparato estatal, que implica en esencia una rearticulación del quehacer gubernamental con los actores sociales, en un contexto democrático, que implique una menor concentración del poder dentro del Estado.

d) El ascenso de naciones de reciente industrialización y la incorporación de las economías del Este a la dinámica mundial capitalista.

Situación de México

Desde los inicios de la década de los ochenta, México ha seguido un intenso proceso de ajuste y reforma a fin de alcanzar la estabilidad económica y, a la vez, elevar la eficiencia del aparato productivo. El avance en la resolución de los tres problemas más agudos -los desequilibrios macroeconómicos, las ineficiencias estructurales y un excesivo endeudamiento externo- fue sorprendente.

El desarrollo económico y social alcanzado por México a fines de la década de los setenta se puede sintetizar en la siguiente combinación de contradicciones que necesariamente condicionaron su futuro:

*Junto al crecimiento sostenido de la economía por varias décadas, está el inequitativo reparto de la riqueza generada en el país (desde el punto de vista de las personas, las clases sociales, los sectores de actividades y las regiones).

*Junto al crecimiento en el ingreso real por persona y el nivel que éste había alcanzado, está el rezago en la cobertura de servicios básicos (vivienda, educación, salud) y los bajos niveles de alimentación que prevalecen en la mayoría de la población.

*Junto al elevado nivel de formación de capital, está la subsistencia de también elevados niveles de desempleo y subocupación.

*Junto a una industria relativamente diversificada y en crecimiento, está la penetración del capital extranjero y la concentración oligopólica en la propiedad de los medios de producción.

*Junto al consumismo y la modernidad de los artículos que adquiere una parte de la sociedad, está un aparato de producción poco integrado, ineficiente y altamente dependiente del exterior.

*Junto al crecimiento de la industria, la infraestructura y los centros urbanos, está la relativa debilidad de las organizaciones de masas.

La suma de todas estas contradicciones tendía a crecer y, podrían agudizarse, provocando un desarrollo más polarizado. Así, el aprovechamiento de los recursos de los que disponía el país beneficiarían cada vez a menos gente¹¹.

La incertidumbre política, polarización de la sociedad y pánico financiero de 1976, llevó a López-Portillo a adoptar, en sus primeros años, una actitud más conciliadora con el sector privado y con Estados Unidos, y a seguir el programa de estabilización negociado con el FMI y el gobierno de Estados Unidos. En 1977, el logro de cierta estabilidad y los promisorios ingresos petroleros restablecieron la confianza. Esto y la errática actitud del FMI llevaron al abandono del programa de estabilización, bajo el optimismo general de los nacionalistas y de los liberales. La disputa se centró entonces en sintonizar el sistema de economía mixta. Los nacionalistas buscaron restablecer, las condiciones de un rápido crecimiento económico y la generación de empleos, que consideraban un elemento indispensable para mantener la gobernabilidad del país y una redistribución perdurable del ingreso.

¹¹ Cordera, Rolando y Tello, Carlos. "México: La disputa por la Nación", Siglo XXI, 8a. Edición, 1989.

Puede argumentarse que un mayor nacionalismo económico podía ir acompañado de liberalización política, lo que pone en perspectiva el supuesto binomio liberalización económica y política, que el neoliberalismo sostiene.

La cantidad de divisas disponibles en un típico auge exportador basado en materias primas dio la impresión de poder "administrar la abundancia" y manejar cada vez más productivamente la deuda externa. El segundo choque petrolero de 1979 fue interpretado como una característica de largo plazo de la economía internacional, mientras que las crecientes tasas de interés lo fueron como un fenómeno pasajero. El capitalismo estaba en crisis en el ámbito mundial, las circunstancias económicas internacionales eran propicias para nuevos experimentos nacionalistas en aquellos países con acceso abundante a divisas y crédito externo. Todo esto fortaleció la postura de los nacionalistas, quienes se vieron cada vez menos interesados en la reforma fiscal, en controles externos de divisas y en impedir el relajamiento de los controles a las importaciones.

El nacionalismo económico se reflejó también en el debate dentro y fuera del gabinete en torno a la entrada al GATT (Acuerdo General sobre Tarifas y Comercio) que comprometía al país a seguir políticas no-nacionalistas. El GATT parecía la forma más fácil de superar problemas bilaterales crónicos con los Estados Unidos. López-Portillo había ya participado en reuniones del GATT desde 1974, e incluso desde 1978 había tenido varias reuniones con Henry Kissinger, con el objeto de lograr un tratado de libre comercio de América del Norte. La neutralidad de López-Portillo en torno a este asunto se rompió cuando se convenció de que la entrada al GATT no era condición indispensable para superar la dinámica negativa del proteccionismo y para asegurar una relación más equitativa con Estados Unidos.

Hasta 1981, la gran mayoría de los modelos de predicción económica, públicos, privados, nacionales y extranjeros sostenían que México continuaría con un crecimiento económico y de empleos elevado y con tasas de inflación y de déficit en cuenta corriente manejables. Estas perspectivas se agregaban a logros ya significativos en estas esferas, que reaseguraban al gobierno sobre la viabilidad de sus políticas. Hasta mediados de 1981 la rápida acumulación de deuda externa no causaba alarma, porque el PIB y las exportaciones totales crecían aun más rápido, reduciendo la relación deuda-exportación y deuda-PIB. Muy pocos previeron que las tasas de interés subirían y se mantendrían muy altas por un periodo largo, más arriba que la tasa de crecimiento de las exportaciones. Tarde o temprano se terminaría el acceso a nuevo crédito externo y las deudas tendrían que pagarse generando superávit comercial. El proceso que llevó a revertir el flujo de recursos financieros fue el resultado de una serie de errores y excesos entendibles de parte de ambos, acreedores y deudores. En particular, en 1981 los acreedores internacionales que estaban dispuestos a prestar en abundancia fallaron en entender y reaccionar oportunamente a las contradictorias políticas fiscal y monetaria de la administración de Reagan, por una parte, y de López-Portillo por la otra.

López-Portillo se convenció de que la devaluación podría desatar una reacción en cadena que acabaría con el crecimiento y la generación de empleos. Se acumularon desequilibrios que finalmente resultaron inmanejables. Cuando los precios del petróleo cayeron a mediados de 1981, muchos supieron que habían sobreestimado la viabilidad del rápido crecimiento mexicano en condiciones internacionales propicias. Aun así, acciones correctivas oportunas fueron suprimidas debido a interpretaciones y recomendaciones contradictorias dentro del gabinete económico. Esto impidió recortes oportunos al gasto público y a las importaciones, medidas que entonces hubieran hecho manejables los desequilibrios, lo que extremó los problemas de balanza de pagos, la necesidad de recurrir masivamente al endeudamiento de

corto plazo en la segunda mitad de 1981 y el aumento del déficit público muy por encima del autorizado.

Los nacionalistas ejercieron presión contra soluciones ortodoxas y de apertura comercial, mientras que las autoridades monetarias introdujeron medidas restrictivas. La indecisión del gobierno llevó a la economía al peor de ambos mundos: expansión fiscal, sobrevaluación de la moneda, restricción monetaria, apertura comercial y libre movilidad del capital. Para 1982 era demasiado tarde para prevenir la creciente fuga de capitales y lidiar con la cerrazón del crédito externo, lo que llevó a un pánico financiero global y a la crisis de la deuda.

En julio de 1982, una vez que De la Madrid había sido electo, pero antes de tomar el poder, se rompió el tradicional acuerdo entre el Estado y el sector privado de dirimir sus controversias en negociaciones privadas, y en un intento de recuperar el control político y económico el gobierno nacionalizó la banca. El gobierno buscó evitar así que el país se volviera ingobernable, sumido como estaba en un pánico financiero, con una especulación incontrolable y en riesgo de un rápido deterioro de la estabilidad social y política. Fue el último recurso de los nacionalistas para combatir prácticas especulativas estructurales, concentración masiva del poder económico en las manos de conglomerados financiero-industriales y la ineficiencia del sistema de sobreprotección de agentes rentistas privados.

Sin embargo, la nacionalización representó un cambio no planeado ni previsto en la política económica derivado de una crisis. Para López-Portillo la nacionalización significaba evitar el colapso del sistema político y bancario, atemperar los procesos especulativos incontrolables que, en su opinión, estaban desangrando al país, y asegurar la gobernabilidad futura de México. Después se evidenció que era un viraje insostenible, pues consistió en medidas tomadas en circunstancias políticamente contradictorias y en un contexto internacional donde las nacionalizaciones estaban ya desprestigiadas como fórmulas de rescate económico o financiero.

De la Madrid no apoyó esta medida y tampoco intentó llevar a cabo sus propósitos, y la comunidad financiera internacional la rechazó al menos en términos ideológicos. A pesar de manifestaciones iniciales de apoyo popular y de medios de comunicación, incluso internacionales, pronto se persuadió a la opinión pública de que la nacionalización había sido producto de decisiones autoritarias para encubrir la mala administración económica.

El proceso de toma de decisiones podría haber continuado oscilando entre tendencias nacionalistas y liberales, si no hubiera sido por el golpe al sistema, precipitado por la caída económica internacional de 1981-82 y la crisis de la deuda y de fin de sexenio que la acompañó. Estas eran las peores condiciones para argumentar en favor de una política económica nacionalista alternativa. Al Fondo Monetario y al Banco Mundial se les dio la confianza y la autoridad para manejar la crisis de la deuda, y adquirieron nuevos mecanismos de presión para que naciones deudoras aseguraran los plazos de sus deudas e implantaran los ajustes económicos necesarios.

La exageración de las metas estatistas a principios de los ochenta probó ser desastrosa en un contexto internacional y empresarial que no contenía más las condiciones propicias para un rápido crecimiento en México. Esto contribuyó no sólo al debilitamiento del papel del Estado y del presidencialismo, sino a la exclusión de los nacionalistas del gobierno. La fuerte impresión de éxito económico bajo el modelo nacionalista en los tardíos setenta, se colapsó totalmente, y dio a los liberales, y luego a los neoliberales, la oportunidad de tomar el poder, rompiéndose

así el empate que prevaleció durante los años setenta. La dura crítica que marcó el final del sexenio López-Portillista eclipsó la respuesta nacionalista contra los remedios ortodoxos y desacreditó sus propuestas. México se convirtió en escaparate contra el estatismo y el populismo. La opinión pública en general, el empresariado y las clases medias en particular, jugaron un papel preponderante en la consolidación de una base política para la reforma económica y la reestructuración del papel económico del Estado, bajo el convencimiento de que la inversión privada era en principio más eficiente que la pública.

El rápido deterioro de las circunstancias económicas internacionales generó la fuerte impresión de que sería prácticamente imposible que México abordara la crisis de balanza de pagos y de liquidez mediante controles de cambio y de importaciones, y mayor intervención del Estado. Como resultado, De la Madrid pudo seleccionar su gabinete a partir de un sector reducido del espectro ideológico y político, principalmente entrenado en el sector financiero, e incluir a tecnócratas conservadores graduados de universidades privadas y extranjeras. El apoyo en la teoría económica neoclásica y en políticas ortodoxas ayudó a mantener un mayor grado de disciplina y rigor que en el pasado, a pesar de que también hubo episodios de graves disputas internas, engaños y manipulación de información, bajo la misma lógica del sistema político-burocrático.

El gobierno parecía estar convencido de que la única forma para superar la crisis y pagar la deuda era a partir de medidas drásticas de estabilización y ciertas reformas económicas, en tanto que contribuyeran a esa estabilización. Este es el caso de la retoma del proceso de apertura comercial, que se utilizó en combinación con una fuerte subvaluación de la moneda para atemperar las presiones inflacionarias. El objetivo principal de la política económica alternó erráticamente varias veces durante el sexenio de Miguel de la Madrid y dentro de la limitación del pago de la deuda, entre controlar la inflación y promover algún grado de crecimiento económico.

Durante todo el tiempo, el gobierno mantuvo la efímera expectativa, auspiciada por el FMI y el BM, de que sus acciones disciplinadas para pagar la deuda, reducir el déficit fiscal y abrir la economía atraerían, gradualmente, recursos financieros frescos y generarían las condiciones para renegociar positivamente la deuda y restablecer el crecimiento. Ante la incertidumbre, la mayoría de las organizaciones privadas expresaron su preocupación por el deterioro de la situación económica y demandaron una privatización y racionalización más rápida del sector público, menores controles sobre precios y mayor dependencia de las fuerzas del mercado. La fragilidad económica y política y la fuerte presión externa condujeron a un proceso de aprendizaje penoso y por partes, en el cual la apertura económica real fue forzada de manera abrupta por una serie de crisis, más que adoptada por diseño.

1.3.- Estado y Privatización

Se ha propuesto la privatización como una operación de época. La privatización equivale a una nueva revolución, que se ha extendido y profundizado por todo el planeta porque ha sido capaz de replantear los términos tradicionales entre lo privado y lo público, que recoge los intereses de la burocracia más que los de la sociedad. Este cambio, junto con el reconocimiento de las ineficiencias en la operación del sector público, ha favorecido en casi todo el mundo el clamor por el desmantelamiento del Estado. Se trata de ir más allá de las

razones del ajuste que promueven los organismos internacionales y los gobiernos de los países avanzados, para enfrentar la llamada crisis de la deuda¹².

La realidad nos ha mostrado, al margen de las ideologías, que ni un estricto control de la economía, ni una mayor libertad contenida en el mercado serán suficientes por sí solos para articular nuevas relaciones entre los protagonistas económicos decisivos, más aún cuando los nuevos esquemas de restructuración y sus correlativos pactos sociales aún no convencen acerca de sus posibilidades reales de sortear la transición a lo desconocido, y más precisamente, la crisis.

El concepto de la privatización es más complejo de lo que parece en un principio, no se puede definir sólo desde la perspectiva limitada de la transferencia de ajuste del tamaño del sector público; implica una doble dimensión: la técnico económica y la político ideológica.

La noción de privatización adquiere mayor complejidad en el marco de una economía mixta en la cual ciertas mercancías -como los alimentos- son producidas y financiadas privadamente y, por otra parte, algunos servicios -como la educación- son públicos y financiados con ingresos fiscales. A ello hay que sumar otra gama más o menos amplia de bienes y servicios cuya producción está a cargo del Estado y es financiada con su venta por medio de los precios y las tarifas que pagan los consumidores, así como otros rubros, que son producidos privadamente pero pagados por el Estado. Entonces es necesario distinguir en los procesos de privatización no sólo en qué sector ocurre la producción y cómo es financiada, sino también quién decide cuánto producir y cuánto debe recibir cada consumidor.

La privatización es concebida como un enfoque de política que permite no sólo la reducción o la eliminación de algunas funciones del sector público, sino que busca que otro agente las realice con mayor eficiencia. La evaluación del desempeño del sector público en los planos micro y macroeconómico es un elemento clave en la toma de decisiones en materia de privatización. Los campos del sector público problemáticos son el punto de partida de las elaboraciones de diversos esquemas de privatización, de sus objetivos y evaluación. De acuerdo al Informe sobre el desarrollo mundial del Banco Mundial en 1988, los puntos básicos en los cuales se localizan problemas son: i) costos de producción (más altos en el sector público que en el privado); ii) eficiencia (mayor ineficiencia en el sector público); iii) sueldos y salarios (más altos en el sector público para puestos equivalentes del sector privado); iv) costos globales (crecen más rápido los gastos corrientes que los de inversión del sector público); v) calidad de los bienes y servicios (el sector público no se influye por los estándares de calidad que demandan los consumidores al sector privado); vi) innovación y flexibilidad (ritmo más lento del sector público para incorporar nuevos métodos y procesos productivos); vii) toma de decisiones (en el sector público intervienen factores extraeconómicos y objetivos diversos); viii) condiciones generales (el sector público es menos cuidadoso en materia de conservación de equipos). Sin embargo, ninguno de estos criterios puede generalizarse hasta el grado de ser una razón contundente contra la empresa pública.

En el ámbito macroeconómico, la privatización se ha concebido como un medio para reducir los déficit públicos, éste mecanismo es limitado y no sustituye a la reforma fiscal. La privatización sólo puede aliviar temporalmente el problema del déficit, pero en el mediano y el largo plazos sólo tendrá efectos positivos para el presupuesto federal si las empresas

¹² Cordera R., y Ayala J. "Estado y Privatización: una aproximación a la experiencia mexicana", en *México, auge, crisis y ajuste*, El Trimestre económico N° 73, FCE, 1993.

privatizadas se toman más eficientes y rentables y no sólo dejan de actuar negativamente en el presupuesto, sino además son capaces de pagar impuestos. Adicionalmente, se le atribuye un efecto benéfico al crear un ambiente económico más competitivo, lo que propicia niveles de eficiencia altos de la economía en su conjunto. Este efecto, sin embargo, puede ser muy pequeño si la privatización no es acompañada de otras medidas que contribuyan efectivamente al aumento de la productividad.

Existe una amplia gama de mecanismos de la privatización¹³ entre los que se incluyen: a) venta total de activos de una actividad económica completa; b) venta total de activos de una parte de la actividad económica; c) venta de sólo una parte de una actividad, manteniendo una participación minoritaria del Estado de menos de 49 por ciento; d) venta a los trabajadores de la actividad de que se trate; e) venta de una parte de activos al público; f) cesión de la propiedad a los trabajadores con algún tipo de régimen de propiedad cooperativa; g) cobro de servicios que eran gratis o con muy bajos precios; h) extinción o disolución de ciertos procesos administrativos que sean costosos o inhibidores de la iniciativa empresarial, para pequeños o medianos establecimientos; i) propiciar entre la ciudadanía la organización de instituciones con la participación y el control directo de los interesados; j) supresión de prácticas monopólicas para favorecer el surgimiento de la competencia; k) liquidación de entidades sin viabilidad económica ni justificación social; l) desinversión, lo que significa la venta de activos total o parcial, la división de entidades entre básicas para el Estado, y secundarias y complementarias, como es el caso de Pemex. En los años ochenta se han combinado tres vertientes de esta gama descrita: 1) venta de activos; 2) desregulación; 3) contratos de concesión.

Los objetivos precisos de una privatización de acuerdo a Martín son¹⁴: i) aumentar la eficiencia del sector público en términos productivos, financieros y administrativos, de asignación de recursos y de competitividad; ii) mejorar los modos de gestión, control y planeación de las actividades públicas, centrando las actividades estatales en áreas estratégicas (de largo plazo y promotoras del cambio estructural); iii) apoyar los programas de saneamiento y fortalecimiento de las finanzas públicas por medios directos e indirectos tales como la venta de activos productivos o fiscales; iv) abrir un espacio a la competencia con el sector privado y, v) disminuir las presiones hacia el Estado de los grupos sociales corporativos (proveedores, contratistas, burócratas y sindicatos).

Considero que no es adecuado asumir un enfoque de privatización en el cual toda la intervención pública pasada fue sólo desastrosas, ni tampoco es realista suponer que ahora sí la privatización enmendará errores del pasado y además garantizará el establecimiento de un modelo competitivo y eficiente.

Reestructuración del Sector Público Mexicano

Las reformas constitucionales de diciembre de 1982 instrumentadas por Miguel de la Madrid, en particular las de los artículos 25, 26, 27 y 28¹⁵, se orientaron principalmente a definir y

¹³ Op. Cit., Cordera y Ayala, "Estado y priva....", pág. 250.

¹⁴ Martín, A. "Evaluación de la privatización en América Latina", INAP-IELPES, México, 1988.

¹⁵ Las reformas atienden los siguientes temas: el concepto mexicano de rectoría del Estado en el desarrollo económico y la definición del régimen de economía mixta; el marco del sistema de planeación democrática del desarrollo; la definición de los ámbitos reservados en exclusiva al Estado y la función de los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal, y el ordenamiento de las atribuciones del Estado en

precisar los ámbitos en los que el Estado debería participar, retrocediendo relativamente en relación con el texto original de la Constitución, que confería al Estado la posibilidad de imponer a la propiedad las modalidades que dictase el interés público. Este cambio buscaba limitar al Estado y no al sector privado, reservando a aquél sólo el derecho de establecer los criterios de orientación y promoción aunque quede expresa la rectoría estatal sobre el desarrollo.

A partir de 1983 se aplicó una nueva política que privilegió el ajuste en el corto plazo. Este ajuste tuvo tres características principales: i) descenso de la demanda interna por medio de reducciones significativa en el gasto público y aumentos en las tasas tributarias para disminuir el poder de compra interno, generando un superávit en la cuenta corriente; ii) realinear los precios clave para inducir una contracción en el poder de compra del gasto interno y estimular el sector exportador de la economía creando condiciones favorables para su rentabilidad, y iii) la privatización de empresas públicas y la liberalización comercial para estimular la expansión de la inversión privada de modo más eficiente.

Las medidas para reestructurar el sector público consistieron esencialmente en: i) desincorporación de entidades paraestatales, y ii) eliminación o reducción de ciertos programas estratégicos relacionados con el desarrollo industrial que habían quedado inconclusos en la administración anterior, y en materia de bienestar social, infraestructura y desarrollo rural.

1.4.- Inicios de la Privatización

El redimensionamiento del Estado en México a partir de 1982-1988 se abocó a reconcentrar la intervención económica del Estado en los sectores estratégicos y prioritarios. De acuerdo a Juan Ricardo Pérez Escamilla¹⁶, la mayoría de las paraestatales desincorporadas fueron marginales, por lo que el proceso, una vez que hubo la voluntad política, fue más o menos sencillo, veloz y exitoso.

Para 1990 el redimensionamiento es marginal porque continuaban siendo estratégicas las industrias más importantes: PEMEX, CFE, Telégrafos, Ferrocarriles, Fertimex y CONASUPO. Actualmente el enfoque parece cambiar, ya que se ha vendido Ferrocarriles y Fertimex, desaparecido CONASUPO y se quiere privatizar a PEMEX, la CFE, el agua potable y quien sabe si algún día el aire que respiramos.

La venta de una empresa paraestatal (durante 1982-1988) es un proceso muy complejo que implica diversas secretarías: la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP), la Secretaría de Hacienda y Crédito Público las cuestiones relacionadas con sus créditos, la Secretaría del Trabajo sus relaciones laborales, la secretaría cabeza de sector sus políticas de acción.

En primer lugar, las empresas que van a ser vendidas son seleccionadas por la SPP con la ayuda de las secretarías cabezas de sector. Estas empresas seleccionadas son propuestas a la Comisión Intersecretarial de Gasto y financiamiento , y si son aprobadas por ella pasan a

materia de planeación, coordinación y orientación de la economía nacional, así como las referidas a los mecanismos de regulación y fomento.

¹⁶ Pérez E., R. "Los inicios de la privatización en México: 1982-1988, *El Trimestre Económico* N° 73, FCE, 1993, pág. 311.

ser responsabilidad administrativa de la SHCP. Esta secretaría es responsable de la venta de las empresas hasta el momento en que son entregadas a los compradores. La SHCP primero evalúa a la compañía para determinar un precio mínimo, después la subasta (por lo general al mejor postor) y por último entrega la empresa a los nuevos dueños.

1.5.- Apertura económica

Al finalizar 1988 la apariencia del sector externo contrastaba radicalmente con la que presentaba en 1982. Estos son los principales resultados de la política de comercio exterior instrumentada entre 1983 y 1988¹⁷: i) cambios en las actitudes de los empresarios, que se reflejan en la manera de producir, y se confirmaron al no darse la desaparición masiva de empresas ante la mayor competencia de productos extranjeros¹⁸; ii) se contribuyó en la lucha contra la inflación, al reducirse el precio final del producto destinado al consumidor como consecuencia de la disminución del costo de insumos importados y de los niveles de protección¹⁹; iii) el grado de apertura de 5.3% superó al de la mayoría de los países en desarrollo y es comparable con el de varias naciones industrializadas; iv) la exportación global generada en el periodo significó para el país alrededor de 126 mil millones de dólares²⁰; v) el saldo comercial, por tres décadas negativo, registró montos ampliamente positivos²¹; vi) las manufacturas desplazaron el petróleo como el renglón más dinámico, en 1982 mostraban un déficit de 10 mil millones de dólares, para 1988 financiaron el 79% de sus importaciones, rebasándose la meta prevista en el Programa Nacional de Fomento Industrial y Comercio Exterior (PRONAFICE); vii) las importaciones se mantuvieron en niveles razonables, concentradas en bienes intermedios y de capital; viii) se generó una desaceleración de la inflación como efecto de la mayor integración de la economía mexicana a la mundial; ix) ante la crisis, la exportación manufacturera mantuvo las fuentes de trabajo y abrió otras, permitiendo abastecer la frontera norte con una mayor variedad de productos nacionales; x) México registró uno de los índices de exportación más dinámicos y elevados del mercado mundial, con aumentos de más del doble del promedio internacional de 7.5%; xi) el volumen de las exportaciones en la escala mundial pasó de ocupar el lugar 35 al 20²²; y xii) el petróleo dejó de constituir el renglón más dinámico de las exportaciones nacionales, al pasar de 77.6% en 1982 a 32.4% en 1988²³.

Última década

¹⁷ Bravo, Luis. "La apertura comercial 1983-1988. Contribución al cambio estructural de la economía mexicana", en el Trimestre Económico N° 73, FCE, 1993.

¹⁸ Para el año 2000, las condiciones han cambiado ya que han desaparecido miles de micro y medianas empresas de diversos sectores.

¹⁹ La reducción de la inflación para el año 2000 llega a niveles por debajo del 10%, pero se han incrementado los precios de los productos en mucho mayor porcentaje que los salarios.

²⁰ Aunque durante este periodo los ingresos por la exportación del petróleo fueron muy considerables, las demás ramas productivas tuvieron una participación minoritaria, excepto las manufacturas.

²¹ Después del periodo considerado (1983-1988), el saldo comercial ha sido nuevamente deficitario, resaltando que aunque se han incrementado las exportaciones cada vez en mayor proporción, seguimos importando más.

²² Actualmente, México se encuentra entre los primeros diez países en volumen de exportaciones a nivel mundial.

²³ Actualmente, los ingresos por vía del petróleo representan aproximadamente el 8% del PIB y el 33% del gobierno. Aunque ha disminuido su participación en el PIB, todavía ante cambios en el precio internacional del crudo, México tiende hacia graves problemas y crisis recurrentes.

En la última década los gobiernos mexicanos se convirtieron en los segundos mayores vendedores de empresas públicas a inversionistas privados en América Latina (después sólo de Brasil²⁴), al transferir a particulares activos públicos por 31 mil 458 millones de dólares.

El beneficio no ha sido el mayor para los mexicanos. Los recursos obtenidos por el fisco en una década por la venta de paraestatales equivalen a 41.9 por ciento de la deuda comprometida por el gobierno del presidente Ernesto Zedillo para el rescate de los bancos, que asciende a valor actual a 75 mil millones de dólares, 19.5 por ciento del producto interno bruto, según datos del gubernamental Instituto para la Protección al Ahorro Bancario (IPAB)²⁵.

Además de la deuda pública relacionada con el rescate bancario, el actual gobierno ha concedido con recursos públicos apoyos a empresarios de la construcción que tuvieron pérdidas con la operación de carreteras y en el sector azucarero, cuando quebraron sus ingenios. Ambos son casos de privatizaciones que costarán a los contribuyentes unos 3 mil millones de dólares adicionales al rescate bancario.

Entre 1990 y 1998 las privatizaciones de empresas públicas alcanzaron un monto de 154 mil 225 millones de dólares, cantidad apenas inferior al saldo de la deuda externa total de México que -de acuerdo con el Banco Mundial- fue de 159 mil 959 millones de dólares en 1998.

Las privatizaciones alcanzaron un monto de tres mil 160 millones de dólares en 1990, para aumentar a 11 mil 289 millones en 1991 y sumar seis mil 924 millones de dólares en 1992. En 1993 representaron dos mil 131 millones de dólares; un año después fueron de 766 millones y en 1995 -el año de la más reciente crisis- sólo de 167 millones de dólares.

En 1996, la privatización de empresas públicas mexicanas aumentó a mil 526 millones de dólares; en 1997 siguió creciendo hasta representar cuatro mil 496 millones y en 1998 la venta de empresas públicas representó para el gobierno un ingreso de 999 millones de dólares.

Además, se llevaron a cabo diversas acciones en materia de desregulación y privatización en sectores clave²⁶.

*Concesión de los puertos de Altamira, Lázaro Cárdenas, Manzanillo y Veracruz. Las administraciones portuaria de Campeche, Tabasco y Yucatán fueron transferidas a los gobiernos estatales.

*Se privatizaron los ferrocarriles.

*Compañías privadas participan en los procesos de transformación, distribución y almacenamiento de gas natural.

*En materia de electricidad, se abrió el financiamiento privado para la construcción, arrendamiento y transferencia, así como para producir externamente energía eléctrica²⁷.

²⁴ El país que ha realizado privatizaciones de empresas públicas por el mayor monto de Latinoamérica es Brasil, que efectuó entre 1990 y 1998 ventas por 66 mil 329 millones de dólares, cantidad que equivale a 43.2 por ciento de la totalidad de las realizadas en la región durante el periodo.

²⁵ González, Roberto. "México, segundo privatizador de AL en la década de los 90: BM", *La Jornada*, 16 de abril del 2000.

²⁶ SHCP. "Las directrices de la política económica de Estado", 19 de enero de 1999.

²⁷ A un mes de que entrara el nuevo gobierno de Vicente Fox, se anunció ente sus políticas que se debía privatizar la energía eléctrica para satisfacer el suministro de la misma.

A partir de 1992, México intensificó sus relaciones comerciales abarcando una parte considerable del mercado mundial. Se tienen tratados de libre comercio con Chile, Estados Unidos-Canadá, Colombia-Venezuela, Bolivia, Costa Rica, Nicaragua, La Unión Europea, Israel y Centroamérica. Lo importante en todos estos tratados es la manera en que se llevan a cabo las negociaciones para no quedar en desventaja con alguno de nuestro socios comerciales.

1.6.- La Reforma del Estado en México

La crisis global de la economía causó en México durante la década de los ochenta, la forma de una crisis severa de endeudamiento externo -más de 100 mil millones de dólares- y una intensa fuga de capitales -un total de 28 mil millones de dólares durante 1980-1982-, un proceso inflacionario acelerado que en unos cuantos meses pasó del 40% al 100%, recesión productiva, desempleos en un 13-14% y un subempleo estimado entre el 40 y 50% de la Población Económicamente activa (PEA), un proceso inflacionario acelerado que en unos cuantos meses pasó del 40% al 100%, y un mercado deterioro salarial -el índice real del salario medio industrial cayó, entre 1982 y 1984 cerca de un 30%-, mientras que los salarios mínimos reales lo hicieron en más del 30%, tan sólo en los primeros siete meses de 1984, y como gran delincuente al Estado, que a través de su excesivo déficit fiscal -que representaba el 16.5% del PIB en 1982- y su errática política subsidiadora y proteccionista provocó el deterioro²⁸.

En el ámbito de lo social, Aguilar Camín dice que en éstos años de crisis hicieron a la sociedad mexicana más igualitaria en el sentido que los mexicanos somos ahora "más iguales en la pobreza"²⁹. Así es, ahora el número de pobres -con un ingreso familiar menor a los dos salarios mínimos- pasaron a representar del 40% al 60% del total de la población, por su parte el gasto público de interés social disminuyó como porcentaje del producto nacional, durante los ochenta, cada mexicano, recibió una cuarta parte menos inversión en salud y una tercera parte en inversión educativa y por último en cuanto a la alimentación entre 1982 y 1986 el consumo de carne bajó a la mitad y la de leche y pollo se redujo a sólo una tercera parte.

En lo político, el agotamiento de estructuras corporativistas, que se manifiesta en la erosión de la estructura piramidal del partido en el poder, que cada vez más cuestionaba su función de instrumento negociador y representativo de los intereses de los diferentes grupos sociales, y en esa medida ha perdido eficiencia como gestor de las demandas sociales.

En este contexto de crisis, se define a partir de 1982 una estrategia de ajuste y cambio estructural de la economía acompañada con otra de modernización económica y apertura comercial. Así, después de más de seis años de estancamiento económico, en 1989 la economía mexicana presentó una tasa de crecimiento del Producto Interno Bruto de 3.3%, en 1990 de 4.4%, en 1991 de 3.6% y de 2.6% en 1992, esperándose para 1993 una tasa entre el 2.5% y 3% anual. Asimismo, el ritmo inflacionario se vio disminuido de un 30% anual en 1990 a poco más del 10% en 1992.

Las políticas que evidencian el carácter de esta nueva estrategia definida oficialmente como "liberalismo social" son, en primer lugar, la política redimensionadora del sector paraestatal -

²⁸ Rivera R., Miguel. "Crisis y Reorganización del capitalismo mexicano". México, Era. 1986.

²⁹ Aguilar Camín, H. "Después del Milagro", Cal y Arena, México. 1991.

sobresaliendo el proceso de reprivatización de los bancos, la reestructuración del conglomerado de Pemex y la venta de Telmex y Aeroméxico-, el desmantelamiento de una estructura proteccionista y la apertura comercial, las adecuaciones hechas a la Ley de Inversión extranjera- vía acuerdos que permiten una mayor fluidez de capitales externos al país y una participación de dicha inversión hasta en un 100%- el énfasis en el incremento de la productividad a partir de impulsar un acuerdo nacional de productividad laboral entre empresarios y trabajadores, las modificaciones en el artículo 27 constitucional que trata de dotar al campo de un legal más atractivo para la inversión de capitales; y en segundo lugar la política social encabezada por el Programa Nacional de Solidaridad, que de una manera selectiva y racional distribuye el poco gasto social, en proyectos como "escuela digna", electrificación, pavimentación y salud -entre otros- y en donde el Estado funge, ya no como subsidiador sino como coordinador de los esfuerzos sociales, dejando en la sociedad misma la acción principal de la ejecución.

Así, es evidente que, en la actualidad el panorama económico, político y social de nuestro país esta caracterizado por un cambio de estructuras, donde nuestra sociedad vive el proceso de transición hacia un nuevo estadio del desarrollo económico, que lo coloca en la trayectoria de un país definido como "potencia industrial intermedia" en los inicios del siglo XXI³⁰.

La reforma del Estado en México parte del reconocimiento de las fallas y excesos del Estado intervencionista, pero su finalidad es transformarlo, no eliminarlo o arribar a un Estado Mínimo, como propone el neoliberalismo.

En el diseño de la reforma se pretende reconocer la eficiencia del mecanismo de precios del mercado para asignar recursos en la producción, pero también se señalan sus límites, alcances e imperfecciones. El objetivo central es hacer compatibles un mercado más libre y eficiente, con un nuevo Estado reformado como agente económico.

Puntualizando, la reforma del Estado mexicano parte del reconocimiento de los hechos siguientes:

- 1) Los excesos del Estado prioritario y la frecuente carencia de racionalidad que significó el crecimiento excesivo de las empresas públicas.
- 2) Los excesos y la ineficiencia de mercados sobrerregulados.
- 3) El montaje de un Estado proteccionista que habiendo sido efectivo para promover una industrialización sustitutiva, dio un carácter permanente, excesivo e indiscriminado a dicha política proteccionista, dando como resultado una industria ineficiente y con un sesgo antiexportador.
- 4) La administración del considerable gasto social del Estado paternalista que fue fundamentalmente en la atención de la salud, la educación y la vivienda, pero que mostró

³⁰ El Programa Nacional de Fomento Industrial y comercio exterior 1984-1988, define claramente el nuevo perfil del desarrollo nacional al establecer como objetivo fundamental: lograr que México se constituya como una potencia industrial intermedia en los inicios del siglo XXI, caracterizada por: a) Una industrialización eficiente y competitiva, menos vulnerable hacia el exterior en tanto se conforme un sector industrial articulado con la economía nacional y competitivo en los mercados internacionales; b) Un crecimiento más autónomo de la producción, a partir de un impulso del desarrollo tecnológico nacional vinculado a la planta productiva, la capacitación y el aprovechamiento de la capacidad de las empresas mediante una mejor organización de la estructura industrial; y c) Un desarrollo industrial bajo el liderazgo del empresariado nacional, aprovechando plenamente las potencialidades y creatividad de los sectores público, privado y social. "PRONAFICE 1984-1988". México p. 59.

ineficacia para atender los problemas de los grupos de extrema pobreza, tanto por su burocratismo como por la centralización del gasto, el cual se sustentaba en mecanismos de financiamiento inflacionario que terminaron por marcar un límite severo al desarrollo de la política social³¹.

A partir del reconocimiento de estos excesos, al inicio de la década de los ochenta se planteó la necesidad de reformar al Estado Mexicano a partir de una estrategia basada en: la apertura, la privatización y la desregulación.

Lo que se buscó no era la sustitución de un Estado Benefactor por un Estado Mínimo, sino el tránsito hacia un Estado Solidario -el cual todavía no presenta resultados satisfactorios- y Promotor del Desarrollo.

1.7.- Experiencias de la Reforma Económica en México

Del periodo de 1982 a 1987 se tienen los siguientes resultados de la aplicación de las reformas en materia económica en el país:

a) Ajuste de las finanzas públicas.- La política de contracción del gasto público afectó principalmente el gasto programable, es decir, el destinado al consumo y a la inversión, tanto del gobierno federal como del sector paraestatal, significando que el gasto programable se redujera de 26% del PIB en 1982 a 20.5% en 1987, con repercusiones en una caída de casi el 50% de la inversión pública en términos reales, además de disminuir también el gasto social total y el PIB per cápita.

La situación de las finanzas públicas no mejoró en relación al año de 1982 y las metas oficiales no se cumplieron, siendo el déficit fiscal de 1987 similar al del año de referencia; el gasto para el servicio de la deuda interna y externa aumentó de manera extraordinaria, pasando de 19.2% en 1981 a cerca de 50% en 1986, lo que significó un incremento de su participación en el PIB de 5.5% a 13.8% en 1986.

La recaudación de ingresos en el sexenio de Miguel de la Madrid continuó con una gran dependencia del petróleo, el impuesto sobre la renta perdió importancia en el PIB y se apoyó cada vez más en la tributación de las personas físicas y no en los ingresos de las sociedades mercantiles. El superávit primario mantenido desde 1983 no se explica por un efectivo saneamiento fiscal, ni por una evolución favorable de los ingresos públicos, sino más bien por la grave contracción del gasto y del incremento de precios y tarifas.

El déficit financiero no se abatió, pasando la deuda pública de 11.8% del PIB en 1981 a 19.6% en 1987.

En materia de transferencias y subsidios hubo una tendencia a su disminución pasando de 8.1% del PIB en 1982 a 5% en 1988, significando una reducción real del 42 por ciento.

b) Reducción del tamaño del sector paraestatal.- El resultado combinado de diferentes tipos de acciones significó el ajuste del sector paraestatal en 236 entidades. De las 829 entidades

³¹ Bello Maldonado, Rafael. "La particular forma de la Reforma del Estado en México", IDEA N^o 8, UIA, 1994.

que había en operación en 1982 fueron puestas en venta 44, otras 22 se encontraban en 1988 en liquidación o extinción, 10 fueron transferidas y se decidió fusionar otras 18. De las 141 entidades que no operaban se pusieron en venta 3, se fusionaron 2, se transfirieron 7, y se liquidaron 81³².

El proceso de desincorporación en el sexenio de Miguel de la Madrid tuvo tres etapas: 1983-1985, 1985-1987 y 1987-1988. Durante estas etapas se sujetaron a liquidación entidades ubicadas en los ámbitos azucarero, minero, de construcción, de servicios financieros y de esparcimiento; otras en las actividades agrícolas, pecuarias y forestales; algunas más en el servicio de transporte y, finalmente, otras en el ámbito de servicios inmobiliarios. Las entidades objeto de extinción se llevaron a cabo en los campos de actividades culturales, de desarrollo turístico y de servicios administrativos y financieros para la construcción de conjuntos habitacionales.

c) *Reestructuración de la industria paraestatal.*- En 1982 el Estado participaba en la industria con más de 400 empresas, que en 1988 se alcanzó la meta de 173. Las desincorporaciones de la industria paraestatal han significado reducciones importantes en la participación estatal por ramas: en la manufacturera fue de 31.5% y en la minería (excluyendo petróleo y gas) de 29.9 por ciento.

| Cuadro 1. Desincorporación de entidades paraestatales (diciembre de 1982 a junio de 1988) | | |
|---|-----|------|
| Universo inicial (dic.1982) | | 1155 |
| Entidades creadas | | 59 |
| Universo paraestatal | | 1214 |
| Entidades sujetas a proceso de desincorporación | 717 | |
| Desincorporadas por la Ley Federal de Entidades Paraestatales | 48 | 765 |
| Universo (1988) | | 449 |

Fuente: Comisión Intersecretarial Gasto-Financiamiento, Gobierno de la República, 1988.

d) *Apreciación global de la reestructuración.*- La reestructuración del sector paraestatal tuvo mayores logros en materia financiera que en haber alcanzado un auténtico cambio estructural según la propia definición gubernamental. Los procesos de la racionalización del Estado por medio del programa de desincorporación fueron poco transparentes, que muchas veces no correspondían con el Plan Nacional de Desarrollo (PND). Las prioridades del PND fueron sacrificadas o pospuestas aduciendo restricciones financieras o el cumplimiento de las metas de saneamiento de las finanzas públicas. Este fue el caso de proyectos en materia de bienes de capital, petroquímica, equipo para transporte y obras de infraestructura básica en comunicaciones, transporte, electricidad y obras rurales.

³² Tamayo, J. "Las entidades paraestatales en México", FCE, 1988.

En lo relativo a la formación bruta de capital fijo, las fluctuaciones fueron significativas; el sector público contribuyó con 41,9% del PIB en 1975 y 46.7% en 1982, y a partir de ese año y hasta 1986 dicha participación disminuyó hasta por ciento. La estructura porcentual en cuanto al empleo otorgado por el sector paraestatal no cambia demasiado, representando para 1975 el 3.4% del PIB y para 1986 el 4.8%.

Un nuevo Estado

Algunas de las grandes vías para transitar hacia una sociedad más democrática y a una economía más igualitaria en un contexto internacional más competitivo y desafiante son³³:

a) Equilibrio.- La preponderancia del presidencialismo debe ser equilibrada, asignándose una mayor capacidad de decisión al poder Legislativo que limite las excesivas atribuciones en materia económica que obstruyen el funcionamiento más democrático de la administración pública moderna. Debe también existir una mayor presencia plural de las cámaras de diputados y senadores, como empieza a perfilarse desde 1994.

b) Marco jurídico.- La normatividad y las reglamentaciones en distintos ámbitos de la vida social deben ser simplificadas y cada vez más transparentes, no sólo como mecanismo de modernización sino además como medio para garantizar seguridad jurídica y continuidad institucional a fin de evitar prácticas corruptas o de clientela.

c) Concertación.- El fortalecimiento de la economía mixta no se identifica con el crecimiento del sector público, ni con la interferencia del estado con las iniciativas legítimas de la sociedad civil; significa que el Estado garantice aumentar la participación democrática en los diferentes aspectos de la vida social y preservar el mandato constitucional de la rectoría estatal sobre el desarrollo, por medio del control institucional de los poderes. Se requiere es una nueva actitud en materia de concertación intersectorial y un corporativismo social más que estatal y cupular como el que ahora tenemos, así como una normatividad general que abra las puertas a un sistema de gobierno dispuesto a dar cuentas claras y oportunas de sus actos.

Mencionaré a continuación las funciones y características que se supone debe tener el Estado con el nuevo enfoque basado en la solidaridad. Entre sus funciones básicas están el ser:

- 1.- Negociador
- 2.- Promotor del Desarrollo
- 3.- Regulador
- 4.- Solidario

Esto implica que el Estado redefina sus áreas de mecanismos de intervención de tal modo que delimite sus ámbitos y funciones como agente económico, como regulador del mercado y como propietario; que cambie el enfoque de su actuación como complementario y no como sustituto del mercado; que reconozca que el éxito de sus políticas públicas depende de que estas partan de problemas y actores reales y por esos plantea el acuerdo, la concertación social y la participación, como mecanismos básicos para su diseño e implantación; y que la sola intervención del Estado no garantiza la solución o el arreglo de los problemas y fallas del

³³ Op.cit., Cordera y Ayala, pp. 273-274

mercado. Se necesita la elevación de la eficacia y la eficiencia de la gestión gubernamental y por lo tanto una nueva forma de gestión o administración de lo relacionado al sector público.

El Estado solidario busca en forma deliberada el desarrollo social, replanteando la función del Estado social en tres aspectos. En el primero, se reconoce la capacidad de los grupos sociales y comunidades para organizarse y para generar alternativas productivas. El segundo, reconoce que no es con el crecimiento de la burocracia con los que deben resolverse las demandas sociales. Por último, desarrolla nuevas formas de financiamiento del gasto social no inflacionarias.

El Estado solidario parte de que el viejo Estado protector, regulador y benefactor es económicamente inviable y socialmente insostenible. El Estado solidario no abandona sino redefine su presencia en la sociedad retomando el postulado de la justicia en parámetros más amplios y distantes del populismo.

En el enfoque del liberalismo social, se considera que un Estado justo no es el que reparte subsidios indiscriminadamente o el que auspicia consumos improductivos, sino el que busca disminuir las desigualdades que no corrige el mercado y se ocupa de rehabilitar la productividad económica y social de sectores rezagados del desarrollo.

La falla fundamental del Estado benefactor fue haberse apoyado en el exceso de gasto y en un financiamiento inflacionario, inhibiendo con su excesiva regulación y burocracia la generación de inversiones y empleos productivos. Su desviación consistió en desarrollar las políticas distributivas sobre la base de orientaciones globales y grandes burocracias. Es decir, plantear soluciones generales para atender reclamos puntuales y específicos de grupos sociales regional y económicamente heterogéneos y diversos.

Contrariamente a esto, los programas sociales del Estado solidario se financian con recursos propios obtenidos de la venta de empresas paraestatales no estratégicas o prioritarias, así como de la reasignación de recursos que ha permitido el saneamiento de las finanzas públicas. Sobre estos elementos los programas de bienestar adquieren una dimensión de productividad social. Caso contrario al que distorsiona las señales del mercado, llevando al estancamiento de la economía y de la inversión.

Desde esta perspectiva el Estado solidario no es el Estado mínimo del neoliberalismo, que es indiferente ante la injusticia, que excluye lo político de lo social para hacer "gobernable la democracia". Por el contrario, es un Estado más justo porque utiliza menos recursos para sostener aparatos democráticos y nos plantea líneas generales de la política social por encima de los intereses concretos de los diferentes grupos.

A diferencia del Estado mínimo del neoliberalismo, el Estado solidario reconoce que la movilización plena de recursos y la conformación de una base productiva no puede ser obra exclusiva del mercado, ya que los criterios de racionalidad, de máxima ganancia, etc., para canalizar la inversión son insuficientes en comunidades sin capacidad de demanda.

Conclusiones de la Reforma del Estado

La reforma del Estado es un fenómeno que se está dando a nivel mundial y que significa una adecuación a las nuevas condiciones de la economía, en el cual el Estado se destruye a sí mismo, pero también, se crean nuevos entes sociales.

Uno de los problemas de la intervención del Estado, es que se estaba orientando a satisfacer deseos, más que atender necesidades, y que se dio más énfasis a los aspectos distributivos, que a los productivos, siendo que en estos últimos se encontraba la raíz del problema.

Igualmente, puede considerarse que el Estado ha detenido su dinámica de crecimiento, en tanto la sociedad reclama, cada vez, mayores espacios de intervención.

En América Latina, los cambios en el marco internacional, han modificado los elementos de inserción económica internacional, pero no se trata simplemente de asociarse, sino debe verse con quienes y estudiar las condiciones en las cuales se hará esta conjunción.

También, se puede considerar un nuevo esquema de modelo de desarrollo, autosustentando, socialmente influyente y estable, requiere de un nuevo perfil de Estado.

El curso estratégico de la Reforma del Estado en América Latina, dependerá de la capacidad de los gobiernos de poder llevarla a cabo, con base a las características propias de cada país.

En México, la reforma del Estado está basada en el liberalismo social, el cual se fundamenta en dos principios esenciales: la libertad y la justicia social.

El liberalismo social, es la ideología que orienta la reforma del Estado Mexicano, reconociendo las fallas del Estado benefactor y convirtiéndolo hacia un Estado solidario, donde se reconoce al mecanismo de mercado para asignar los recursos en la producción, pero entendiendo que tiene límites e imperfecciones. El objetivo es compatibilizar a un mercado más libre y eficiente con un nuevo Estado reformado. La estrategia de dicha reforma está basada en la apertura, la privatización y la desregulación.

No se trató de sustituir a un Estado benefactor por un Estado mínimo, sino por un Estado solidario y promotor del desarrollo. El cual plantea, el acuerdo, la concertación y la participación, como mecanismos del diseño e implantación de las políticas públicas.

Considera asimismo, que es necesaria, una nueva gestión de lo público, en base a una elevación de la eficacia y la eficiencia de la gestión gubernamental.

Se reconoce, también que, la competencia estimula al interés individual y que esto beneficia a toda la sociedad, pero se establece que no puede funcionar sin un marco legal y político, bajo la vigilancia del Estado.

Esta reforma no esta siendo llevada a cabo por fuerzas extrañas, sino que son las mismas fuerzas políticas hegemónicas y mayoritarias las que lo están haciendo, lo cual le da un sello propio y distinto, al caso de la reforma del Estado en México.

Se establece una relación entre Estado-Mercado y Sociedad verdaderamente novedosa, reconociendo el papel del Estado en la integración y la equidad social, la promoción del desarrollo regional y la generación de condiciones para un mejor funcionamiento del mercado.

El Estado solidario replantea la función del Estado social, reconociendo la capacidad de los grupos sociales para organizarse y generar alternativas productivas, así mismo, reconoce que no es con el crecimiento de aparatos burocráticos con lo que debe resolverse las demandas sociales y que hay que desarrollar nuevas formas de financiamiento del gasto, que no sean inflacionarias.

Se considera que el viejo Estado protector, regulador y benefactor es económicamente inviable y socialmente insostenible.

El Estado solidario no abandona sino redefine su presencia en la sociedad , buscando disminuir las desigualdades que no puede o no quiere corregir el mercado.

El Estado solidario sustituye a un Estado que intentó estar en todo, definirlo todo y adelantarse a todos, por un Estado que quiere responder solidariamente a las demandas de la sociedad.

El nuevo enfoque considera al gasto social como un incentivo que permite movilizar al potencial humano que se encuentra estancado y aislado.

El Estado solidario debería llevar el bienestar social a la medida de las necesidades precisas de la población, siendo que ahora, la política social es selectiva, en contra de la manera indiscriminada, en la que se hacía anteriormente. También amplía el concepto de justicia, en el sentido de que debe ser eficiente, compacto y que no sobrecargue el esfuerzo de la sociedad.

En el Estado solidario, los grupos sociales son copartícipes y corresponsables de la política de bienestar y la esencia de este enfoque es reconocer la potencialidad creativa de los grupos sociales para organizarse e involucrarse en las tareas sociales y económicas como protagonistas y no como sujetos pasivo de la acción estatal.

Se plantea que solamente un Estado eficiente, moderno en su gestión administrativa y sin exceso de burocracia puede impulsar un desarrollo sustentable con equidad social. De esta manera el Estado no debe afectar negativamente el funcionamiento económico, el bienestar, la equidad, la justicia y la democracia.

La reforma del Estado no significó la eliminación de su papel como agente económico, la estrategia fue redimensionar el tamaño del Estado, en particular del sector paraestatal y del aparato burocrático.

Se considera que abandonar a la economía al libre juego del mercado, implicaría desequilibrio de precios, riesgos de desestabilización económica y mayor depresión de los niveles de bienestar.

El redimensionamiento estatal ha permitido el paso del Estado propietario al Estado promotor y solidario, abriendo espacios a la participación de los particulares e incentivándolos a invertir, teniendo que desregular la actividad económica, modificando el marco jurídico bajo el cual se desenvuelven las empresas mexicanas. Con estas medidas se ha tratado de mejorar la eficiencia de la economía al reducir los costos de producción, distribución, comercialización, en una economía más abierta a la competencia internacional.

CAPÍTULO II. Enfoques de Política Económica

Introducción

Dada la confusión existente actualmente en el campo de la política económica, provocada en buena medida por el predominio de los resultados macroeconómicos de corto plazo (PIB, inflación, tasas de interés, tipo de cambio, desempleo, crecimiento de la población, entre otros.), se considera útil ordenar algunos aspectos teórico-metodológicos sobre el papel y el contenido diferenciado de la política económica.

Las premisas metodológicas y conceptuales de este apartado se pueden agrupar en tres:

- 1) La política económica tiene un contenido histórico. La noción de políticas económicas válidas para todo momento y circunstancia sólo son concebidas por personas de pensamiento ortodoxo.
- 2) Los enfoques, el papel y el contenido de la política económica tienen una relación estrecha con los supuestos y relaciones establecidas entre el Estado y la sociedad civil, o sea, los supuestos que están detrás de la conceptualización del funcionamiento del sistema económico y con la forma en la que se relacionan la economía y la sociedad.
- 3) Las características particulares de las diversas realidades económicas, sociales y políticas, en sociedades de capitalismo tardíos y dependientes -como el caso de México-, demandan un ajuste en el papel y en el contenido de la política económica.

La situación crítica de la economía que vive el país actualmente sólo puede ser superable en los marcos de una política de mayor alcance que incorpore las necesidades de estabilidad de corto y mediano plazo y que puedan atender, al mismo tiempo, las de los desequilibrios macrofinancieros, considerando a ambas como parte del mismo proceso de crecimiento y distribución, como obstáculos a superar dentro de la estrategia global de desarrollo. La opción de una política económica de desarrollo implica reconstruir la idea del desarrollo.

2.1. Conceptos, objetivos e instrumentos de Política económica (PE).

2.1.1. Conceptos

México vive desde hace casi veinte años un constante vaivén de crisis que han generado modificaciones en el campo de la política económica. Bajo la lógica del mercado, se articulan formulaciones teóricas que gobiernos y organismos internacionales (Fondo Monetario Internacional o Banco Mundial) toman como la ciencia oficial para recomendar o imponer las acciones que sustentan su PE, por lo que se deben desarrollar las metodologías y conceptos que puedan criticar los modelos actuales y que generen elementos para formulaciones y planteamientos alternativos.

La situación social desfavorable actual en América Latina revela el carácter histórico de la PE al implantarse esquemas con una etapa de transición entre patrones de crecimiento que se agotan y esquemas sustitutos que pugnan por imponerse en medio de graves conflictos.

El concepto de PE se compone de dos elementos determinantes: la política y la economía. La política se desarrolla y se relaciona con la manera en que se forma, organiza y se administra el poder³⁴. La economía se refiere a las leyes que rigen los procesos de producción, distribución y uso del excedente económico. Al

³⁴ Entendemos el "poder" como la facultad que ciertos grupos sociales tienen, según el lugar y organización que guardan en la sociedad, para influir en el comportamiento y en las actitudes de otras clases y grupos sociales.

unir lo anterior, la PE cubre las acciones del poder y sus decisiones en el campo de la producción y distribución de los bienes y servicios de la sociedad, así como las decisiones referidas al uso del excedente económico.

La concepción anterior supone la existencia de un agente encargado de las acciones y decisiones, éste es el Estado, por lo que al referirnos a la PE la entenderemos como del Estado. La PE enfrenta permanentemente la necesidad de integrar las leyes del desarrollo y del funcionamiento del sistema económico, en el ámbito económico y, desde el aspecto político debe legitimar el carácter social y político.

Existe un gran número de definiciones y enfoques sobre el concepto de la PE. Para Herschel, “la política económica es el conjunto de acciones para influir en el comportamiento de la producción y la distribución”;

Astori, afirma que “la política económica es el conjunto de normas que toma el gobierno para dirigir la economía por un sentido predeterminado”; Musgrave dice que “la política económica es el estudio de la actividad de los poderes públicos, específicamente el gobierno, en el campo de la economía”; para Tinbergen “la política económica es la acción mediante la cual el Estado adecua los medios para alcanzar determinados medios”; y para Dallemagne la política económica es “el medio político que la burguesía se proporciona para asegurar su dominio económico”³⁵. Agruparé los distintos componentes de estas definiciones en tres relaciones y supuestos:

- 1) La relación entre Estado y sociedad civil, en donde habría que saber el grado de autonomía del Estado respecto de la sociedad civil.
- 2) Los supuestos con respecto al funcionamiento del sistema económico en términos de cómo se produce, distribuye y utiliza el excedente económico. Los supuestos partirán de la concepción de equilibrio económico hasta llegar al concepto más avanzado de desarrollo.
- 3) Los supuestos existentes en la articulación entre la política y la economía.

Existen concepciones donde el Estado presenta una autonomía absoluta sobre la sociedad civil, o sea, que no es representante de ninguna clase o grupo social, y se erige como representante de todas las clases sociales, tratando de beneficiar a toda la población.

En el extremo opuesto se encuentra el enfoque según el cual el Estado es instrumento de una clase o de las clases dominantes con una autonomía mínima o nula, y en la que no existen posibilidades de maniobra estatal respecto de las clases que lo controlan. Es un Estado administrador de los intereses de la clase dueña de los medios de producción (empresarios, banqueros, etc.)

En la literatura especializada se pueden encontrar posiciones que van desde la perspectiva neoclásica (identificadas con el concepto de Estado Neutral) hasta las marxistas más ortodoxas (en las que el Estado es instrumento de las clases dominantes), pasando por concepciones Keynesiana o Cepalina (autonomía relativa), entre otras.

Un primer enfoque de la PE es el Neoclásico, y ocurre bajo el supuesto que el funcionamiento de la economía es natural y armónica en equilibrio permanente, en donde el propio mercado restituirá el

³⁵ Las definiciones proceden de los siguientes textos: Herschel, F. “Política económica”, Siglo XXI Editores, México; Astori, D. “Enfoque crítico de los modelos de contabilidad social”, Siglo XXI Editores, México, 1979; Musgrave, R. “The theory of Public finance”, Mc Graw Hill, New York, 1959; Dallemagne, J. “La política económica burguesa”, Siglo XXI Editores, México, 1974.

desequilibrio en un momento dado. Aquí hay una autonomía total del Estado en los resultados económicos, y si éste decidiera intervenir, provocaría más desequilibrios que los presentados naturalmente.

Para un segundo enfoque, el Keynesiano, la economía funciona a partir de desequilibrios inestables y su operación requiere de intervenciones puntuales en el nivel de la demanda efectiva, debido a que se sostiene que no hay equilibrio entre la oferta y la demanda en la realidad. Los sindicatos, empresarios y otras organizaciones sociales, son necesarios para que se lleven a cabo las condiciones de reproducción del capital (excedente).

En tercer lugar, las distintas visiones marxistas conciben el funcionamiento de la economía a partir de continuos desequilibrios, determinada por condiciones históricas más que en la limitada posición del equilibrio. El proceso de acumulación del capital es contradictorio con la distribución y la producción de la economía. Algunos autores -como Dallemagne- sostienen que ninguna PE puede tener éxito para superar los contradictorios procesos de acumulación y lo único que puede hacer es distribuir las ganancias en el auge económico o las pérdidas en la recesión. La PE no puede eliminar las fluctuaciones económicas, pues tendría que modificar las relaciones capitalistas de producción en las que se funda el sistema.

Desde la década de los ochenta, la corriente de pensamiento del Nuevo estado liberal se ha centrado en criticar las prácticas del Estado interventor-benefactor o desarrollista con el fin de hacer prosperar una articulación y consenso con sectores importantes de la sociedad, desde una perspectiva conservadora de la intervención estatal.

La PE no puede ser concebida como un conjunto lineal de decisiones generadas en la cumbre estatal, sino un proceso donde lo político y lo económico se combinan, permitiendo a distintos grupos sociales su exploración y que, en ciertos momentos, se convierte en un poderoso instrumento de transformación social.

La PE es una práctica social del poder que se encuentra cruzada por la historia, la lucha de clases, el nivel de desarrollo, las formas de inserción en el mundo, la geopolítica, la dotación de recursos, y no sólo por los paradigmas teóricos en que se respaldan sus acciones. Asimismo, es un conjunto de acciones que encuentra en el Estado su principal protagonista, quien resume de manera contradictoria la disputa en torno a la generación y la forma de utilización del excedente económico en que se basa la reproducción de la sociedad y el destino de esa producción³⁶.

Las distintas concepciones sobre la PE tienen su base principal en el establecimiento de relaciones y jerarquías entre las categorías empleadas. Aparecen como constantes, según Enrique González Tiburcio³⁷ cuatro categorías, que determinarán las distintas definiciones de acuerdo a una jerarquización y las relaciones entre ellas.

- 1) El centro o poder de decisión, referido al Estado-gobierno.
- 2) Mecanismos de decisión.
- 3) Destinatarios sociales (sectores, actividades, unidades, grupos).
- 4) Propósitos de las decisiones (fines, objetivos, metas).

Al ser la economía una ciencia con un doble carácter social e histórico, la PE se modifica con el tiempo y difiere entre países. Considero además que se debe redefinir el sentido de la política económica con una visión primordialmente social, en la que intervengan todos los sectores de la sociedad -y el Estado

³⁶ Véase Cordera, Rolando. "El Discreto Encanto de la Política Económica", *Nexus* Nº 38, enero de 1981.

³⁷ González Tiburcio, Enrique. TESIS de Maestría: *La Política Económica: Aspectos Teórico-Methodológicos*. Octubre de 1985.

naturalmente-, con el objeto de enfocar los esfuerzos no únicamente hacia el incremento del comercio exterior, sino a la creación de mecanismos que tiendan a elevar el nivel de vida de la población, que en su mayoría presenta condiciones muy desfavorables.

2.1.2. Objetivos de la Política económica

Las decisiones de las autoridades económicas afectan las vidas y el bienestar de toda la población. Los efectos van más allá del ámbito nacional, llegando incluso a las economías de otros países.

La Teoría normativa de la política económica trata de como deben actuar las autoridades económicas. Algunas interrogantes son: ¿Deben las autoridades intervenir activamente en la economía (Estado de bienestar) o deben limitar su intervención a un mínimo, dejando actuar libremente a los mercados (Neoliberalismo)?, y si deciden intervenir, ¿cuáles son los medios más efectivos para alcanzar sus metas? ¿Y cuál es la mejor manera de calcular las políticas óptimas que han de aplicarse?

La primera teoría de la política económica fue analizada por el economista holandés Jan Tinbergen en la década de los años cincuenta. Esta teoría tiene un carácter normativo intentando conceptualizar cómo deben actuar las autoridades económicas. Tinbergen dice que las autoridades, primero, deben especificar las *metas* de la política económica en términos del bienestar social. Basado en lo anterior, las autoridades identifican los *objetivos* que quiere alcanzar. Después, las autoridades deben especificar los *instrumentos* de política de que se dispone, y por último deben tener un *modelo* de la economía que conecte los instrumentos con los objetivos, con el fin de optimizar dichos instrumentos.

Objetivos

Los objetivos se refieren a los propósitos que el Estado persigue en sus acciones económicas, es decir, son los resultados que espera obtener con la aplicación de sus poderes o facultades en el campo de la producción y la distribución de los bienes y servicios. Los resultados pueden referirse a cambios en las variables económicas o en su tendencia, aunque también puede mantener condiciones existentes.

Los objetivos están relacionados con los comportamientos de los grupos sociales que participan en la política económica. Los cambios en la realidad económica están son provocados por el comportamiento de los grupos sociales.

En el ámbito ortodoxo, se utiliza el concepto de fin en lugar de medio. La idea de fines denota la única ruta hacia donde se encamina la economía y la sociedad, o sea, está ausente la intención y voluntad que en cambio sí está presente en la idea de objetivo.

Los objetivos que persigue el Estado son los que permiten diferenciar a la política económica de las demás acciones de la política general del Estado. Cuanto mayor es el nivel de generalización en que se plantean los objetivos, mayor es también la necesidad de que aparezcan identificados con el interés general de la sociedad, debiendo mostrar un vínculo mínimo con los grupos y clases dominantes. Lo anterior está condicionado por el nivel de desarrollo alcanzado de las clases sociales y con su capacidad para lograr que sus propios intereses sean del ámbito nacional, como por ejemplo abatir la inflación. Los objetivos centrales de la PE, y de acuerdo al grado de evolución de los bloques y fracciones dominantes, resumen el contenido y problemática de grandes épocas o periodos históricos.

Así, se identifica el gran objetivo de fortalecimiento y consolidación de los Estados Nacionales con la etapa en que la burquesía disputaba el poder de los señores feudales y luchaba por la creación y ampliación del mercado interno, fundamento de la Nación. Paradójicamente, lo mismo ocurre hoy con el objetivo de combatir la inflación, estabilizar el tipo de cambio, procurar un déficit manejable de la balanza en cuenta corriente, por la vía de la recesión, en la que el objetivo de la política económica -cada vez más transnacionalizada- pareciera ser el de la desaparición de los espacios nacionales.

La política macroeconómica -en su concepción normativa- debe procurar maximizar el “bienestar social”, pero este término a pesar de ser vago, puedo decir que difícilmente se encuentra entre los objetivos reales (aunque sí en los propagandísticos de los medios de comunicación) de la política económica de nuestro país. Existen objetivos de amplia aceptación, como son el pleno empleo y la tasa de inflación de cero.

Según Friedman³⁸, la tasa óptima de inflación debería ser negativa, y en otras se afirma que puede ser positiva, debido a un sistema tributario óptimo. Existen otras metas que incluyen a la distribución del ingreso, la cuenta corriente equilibrada, etc.

³⁸ Friedman, Milton. “The Optimum Quantity of Money and the Other Essays”, Aldine, Chicago, 1969.

2.1.3. Instrumentos

Los instrumentos de la política económica son los poderes que utiliza el Estado a fin de acceder a los objetivos propuestos, condicionando el comportamiento de los demás grupos sociales.

Cuando se han fijado las metas, las autoridades deben especificar los *instrumentos* disponibles para llevar a cabo el cumplimiento de esos objetivos. En general se consideran dos tipos de instrumentos de política: los de política monetaria y los de política fiscal. Estos deben ser cualitativos y cuantitativos de acuerdo a Tinbergen. Los instrumentos en la política monetaria como por ejemplo el tipo de cambio fijo y el cambio en la oferta interna de dinero, dependen de los esquemas institucionales.

La Política Fiscal también depende del entorno institucional. Aquí, la selección de instrumentos puede ser más complicada, debido a que el gobierno si desea reducir un déficit presupuestario, puede utilizar tanto una reducción de gastos como un incremento de impuestos.

Tinbergen utilizó un modelo lineal para analizar la política económica, en el que entre otras cosas, buscaba conseguir la estabilización de precios sin efectos adversos, o sea, sin pérdida del producto. Su modelo tiene bastantes críticas como el que sea imposible alcanzar objetivos a la vez que para el nivel del producto y la tasa de inflación, ya que la inflación se determina sólo por el nivel del producto. De acuerdo a modelos econométricos desarrollados, la política monetaria tiene un efecto directo más fuerte sobre la inflación que la política fiscal. Para poder mantener invariable el producto, una contracción monetaria se combinaría con una expansión fiscal, causando una apreciación del tipo de cambio suficiente para bajar la tasa de inflación deseada.

De acuerdo a Sachs³⁹, la teoría positiva económica esclarece la tendencia aparentemente general de los gobiernos de aplicar políticas fiscales excesivamente expansivas. Esto se realiza principalmente cuando hay elecciones (como en el caso del PRI en México). Cuando hay coaliciones entre partidos pueden existir dificultades para llegar a un acuerdo sobre medidas de austeridad impopulares. En éste último punto se presentó la coyuntura para una alianza PRI-PRD en la candidatura a la presidencia de la república mexicana, y sabemos que precisamente no existen muchas coincidencias entre las ideologías de ambos partidos al respecto. Por último, para lograr una estabilización se debe distribuir el costo de dicho programa, aunque se posponga en el corto plazo debido a fricciones entre los distintos grupos sociales que conforman a la sociedad.

Para que un instrumento sea eficiente no sólo debe ser capaz de alcanzar el o los objetivos, sino que debe hacerlo en la mayor medida y con el menor costo. El costo de un instrumento se puede ver desde distintos ángulos, en términos económicos, sociales y políticos.

³⁹ Sachs, Jeffrey y Larraín B. Felipe. "Macroeconomía en la economía global", Prentice Hall Hispanoamericana, S. A. México, cap. XIX, pp. 585-615,1994.

2.2. Enfoques de Política Económica

Los grupos sociales tienen características particulares dentro del proceso de política económica: son históricos, multifuncionales, cambiantes y contradictorios, debido a la condición humana inherente. El proceso de PE forma parte de una categoría amplia y totalizadora que es conflicto social global, su influencia rebasa la esfera económica.

Las actitudes y comportamientos de los grupos sociales en los procesos de PE van a estar determinados por factores objetivos y subjetivos⁴⁰. Los primeros son aquellos que determinan la existencia del ser social, es decir, lo que los grupos sociales son en un momento histórico concreto. Se pueden mencionar: a) la posición del grupo en el sistema económico, distinguiéndose su funcionalidad y capacidad para el ejercicio del papel económico que realiza; b) la posición de los grupos sociales en el sistema socio-político, su ubicación y su funcionalidad social.

Por otro lado, los factores subjetivos determinan el nivel de la conciencia social. Entre estos se pueden mencionar: a) información sobre la realidad, lo que se conoce sobre el contexto y el proceso en que se participa; b) los intereses, tanto en el sentido de su posición actual, como en lo referente a lo que se desea; c) las expectativas, en el sentido de lo que se cree que ocurrirá con o sin su participación en el proceso; 4) la ideología como sistema general de ideas sobre el hombre, la sociedad y la economía, específicamente las teorías económicas como parte integrante de la ideología y de la forma de entender el funcionamiento de la economía y la sociedad.

El proceso de PE es el resultado de la interacción de un gran conjunto de comportamientos de los agentes sociales protagonistas en el que cada uno de ellos se comporta de forma particular y animado por una intencionalidad distinta. Las repercusiones durante el proceso pueden ser favorables o desfavorables, dependiendo del agente y del momento histórico.

Jan Tinbergen⁴¹ formaliza la concepción de proceso de política económica, es posible observar la división en cinco etapas. Enseguida se mencionan estas fases:

- 1) Conocimiento de la situación existente (obtener información, preparar indicadores, determinar tendencias, identificar problemas, describir la realidad).
- 2) Evaluación de la información obtenida (contrastar la realidad con un patrón, analizar desviaciones entre valores efectivos y valores deseados, emitir un juicio de valor sobre la realidad, identificar puntos o aspectos que ameritan intervención).
- 3) Examinar las intervenciones posibles (establecer alternativas de intervención estatal, identificar las relaciones entre las variables que se deben afectar, recurrir a esquemas teóricos, preparar simulaciones, establecer aspectos favorables o desfavorables de la intervención, analizar las posibles consecuencias).
- 4) Elección de la forma de intervención adecuada (pueden ser una o varias alternativas, depende de el análisis anterior, del costo y de la ideología del grupo gobernante).
- 5) Puesta en práctica de las decisiones (aplicar medidas aprobadas en políticas cualitativas y cuantitativas, hacer cumplir las decisiones, tener capacidad de enfrentar reclamaciones, imponer las medidas adecuadas).

⁴⁰ Véase Lessa, Carlos. "La política económica como proceso". ILPES, Chile, 1967.

⁴¹ Véase Tinbergen J. "Política Económica, principios y formulaciones". FCE, 1961.

Existen distintas definiciones y enfoques sobre política económica, y también en lo referente al proceso de la PE, dependiendo de la forma de participación de los distintos grupos sociales. A continuación mencionaré las diferencias entre los elementos que identifican a los distintos enfoques de PE.

2.2.1. Enfoque Neoclásico Ortodoxo

En el enfoque ortodoxo se incurre en una suerte de paradoja del privilegio y de hermetismo tecnocrático. Se tiende a reconocerle a la política económica un carácter esencialmente técnico e instrumental accesible sólo a quienes tienen una formación profesional con la capacidad de entendimiento de expresiones teóricas y matemáticas de los modelos en turno.

Este enfoque indica una concepción lineal de dominación y subordinación, con una diferencia absoluta de un poder público, en el que supuestamente reside, de un modo privativo, la capacidad para dictar las acciones de política económica, y existe otra parte (entidades económicas privadas y sociales como sindicatos, empresas, productores individuales, consumidores, etc.), cuya capacidad se limitaría a reaccionar en previsibles conductas de racionalidad económica ante políticas de las que serían entes pasivos.

El poder público define unilateralmente los objetivos, aplica los instrumentos y evalúa los resultados de las acciones emprendidas, subestimando la capacidad de las entidades económicas para definir y poner en práctica sus propias políticas económicas. Lo que importa, más que lo apropiado de determinados lineamientos de política económica, es la eficacia y la eficiencia, definidos en sus propios términos de las medidas y objetivos que se proponen.

Aquí, se aporta poco para el análisis de la incidencia de los grupos sociales en los procesos de PE. Su sustento teórico hace conflictivo establecer toda relación entre los grupos sociales y la política del Estado, reduciendo por tanto, la explicación de las causas del intervencionismo estatal o la mera explicación cuantitativa del Estado del bienestar o desarrollista. Respecto a este problema, niega la posibilidad de que ejerza una influencia positiva sobre el funcionamiento general del sistema económico, opinando por el contrario que sólo puede tener efectos perjudiciales. No sólo impulsan una política que tienda a dejar inerte al sistema económico frente a la crisis, sino que además, al postular la autoregulación del mercado, impulsan el dominio de los grupos económicos cuyos intereses son los más poderosos.

2.2.2. Enfoque Estructuralista de la CEPAL

Algunos autores han trabajado en el desarrollo de una concepción sobre el proceso de la PE, como: Aníbal Pinto, Raúl Prebisch y Enrique Sierra⁴². Para ellos, los objetivos de la PE no se dan en el vacío, sino que responden fundamentalmente a una demanda por decisiones que se gesta en el seno mismo de la sociedad.

Esta demanda relaciona a las diversas organizaciones (partidos, grupos de intereses, sindicatos, centros ideológicos, etc.), con los agentes en el poder.

⁴² Véase Pinto, Aníbal. "Algunas cuestiones generales de política económica en América Latina". El trimestre económico N° 135, FCE.; Prebisch, R. "Hacia una dinámica de desarrollo latinoamericano, México, FCE, 1963.; Sierra E. "Análisis e instrumentos de política económica". ILPES., y "Política económica, planificación y administración pública". El trimestre económico N° 175, FCE.

Existe, por un lado una fuente de carácter objetivo, con raíz en la existencia social. Esto quiere decir que cuando existe un problema que afecta a la comunidad, existen reacciones de los núcleos sociales representativos, las cuales se proyectan y traducen en proposiciones susceptibles (de acuerdo al peso específico del sector) de ser consideradas por los poderes públicos.

La segunda fuente de demanda de decisiones se localiza en el plano subjetivo o de la conciencia social. Esto es, que por problemas específicos o por influencias ideológicas o culturales, algunos objetivos conforman la conciencia política de grupos sociales importantes o de la mayoría de la colectividad. Del análisis de estas dos fuentes surgen características del proceso de PE en los países latinoamericanos, y a continuación se mencionan.

- 1) Gestación de la política económica.
- 2) Aplicación de decisiones (depende del grado de autonomía y conciencia nacional, de la madurez y flexibilidad de la estructura económica, del soporte político y social, del aparato institucional, y son necesarias reformas cualitativas y cuantitativas).
- 3) Evaluación de la política económica (análisis de los resultados cotejando los objetivos con el proceso productivo y social, contrastar los resultados reales con los previstos, establecer las dificultades para su aplicación, construir indicadores de cumplimiento, evaluar la influencia de factores externos e internos, así como el grado de aplicación de los instrumentos).

Este enfoque de PE no se gesta en el Estado, por el contrario es producto de las demandas por decisiones por parte de los grupos más organizados de la sociedad, de ahí su dimensión sociopolítica.

El desarrollo del sistema o de las áreas que interesan puede estar expuesto a influencias un poco o más poderosas que las de la política económica aplicada. Aparentes fracasos como éxitos pueden deberse a circunstancias ajenas a las decisiones del proceso de PE. Lo anterior puede deberse a la subordinación de la economía nacional a sus vaivenes y tendencias. El Estado tiene una gran capacidad para dirigir y dictar las acciones de la PE, aunque reconoce las presiones de los grupos sociales afectados.

Las principales críticas contra el estructuralismo aplicado en los países subdesarrollados se encuentran en su concepción de Estado y en el papel que desempeñan los grupos y clases sociales en el conflicto social.

Según Octavio Rodríguez⁴³, “el Estado se concibe como entidad externa al sistema económico, sin embargo, es capaz de aprenderlo de forma conciente y de imprimirle una racionalidad que por sí sólo no posee”. El pensamiento de la CEPAL altera significativamente los supuestos de la economía convencional, brindando una interpretación *sui generis* del subdesarrollo, no supera los marcos de dicha economía, a los cuales en definitiva se circunscribe.

2.2.3. Enfoque Marxista Ortodoxo

En éste enfoque suele presentarse al Estado como el instrumento de dominación de la clase capitalista sobre el conjunto económico social. La PE surge del Estado capitalista, que es un instrumento de la burguesía, y en consecuencia no puede sino responder a los intereses de la clase capitalista.

⁴³ Rodríguez, Octavio. “La teoría del desarrollo de la CEPAL”, Siglo XXI, México, 1981.

Las distintas políticas económicas burguesas (ortodoxas y/o keynesianas) tienen en común cierto sistema de referencias en cuanto a la naturaleza de la intervención estatal y del efecto de ésta sobre la crisis capitalista.

Suzanne Brunhoff⁴⁴ concibe a la PE como la intervención de un Estado-sujeto político que actúa de forma exógena. No obstante para que esta acción suceda en el interior de la economía es necesario una cierta continuidad entre los diversos agentes económicos y el Estado.

La intervención desde fuera de los poderes públicos lleva a considerar al Estado como responsable de los fracasos, más no de los éxitos de la PE como en la perspectiva ortodoxa; o de los éxitos, pero no de los fracasos en la perspectiva keynesiana. En ambos casos la crisis económica está pensada en referencia a un estado de equilibrio, aunque se caracteriza de manera distinta. O se trata de un equilibrio a largo plazo de una economía de mercado que presenta fluctuaciones pasajeras, reductibles gracias a la autoregulación del mercado, o se trata de un equilibrio con subempleo, a la manera de Keynes, que puede alcanzar el pleno empleo gracias a una intervención adecuada del Estado.

Brunhoff⁴⁵ también señala que la acción de la política económica sea perturbadora (en la visión ortodoxa) o al contrario, inductora de un equilibrio de nivel superior (caso Keynesiano) implica la idea que la crisis económica no es inherente a la economía capitalista; es un efecto de una intervención defectuosa del Estado (ortodoxa) o bien de defecto por no haber intervención estatal (keynesiana), y la crisis puede ser evitada, por el respeto de la economía de mercado, o por la acción del Estado.

En la búsqueda del mantenimiento del control capitalista, las acciones de intervención estatal se transforman a través de *políticas sociales*, que conciernen a la seguridad social, al desempleo, al apoyo a sindicatos, a la reducción de la jornada de trabajo. La organización de la relación social capitalista modifica la explotación sin suprimirla. Tal es uno de los fundamentos de la posibilidad de una política económica.

El concepto “autónomo” de la política económica es afectado por los elementos del contexto interno (estructurales y coyunturales), pero fundamentalmente en el momento actual, por los factores externos. La expansión alcanzada por las empresas multinacionales y la banca transnacional está añadiendo nuevas magnitudes y modalidades con un poder capaz de evadir o condicionar los efectos de las políticas de los Estados y en ciertos momentos decidir sobre situaciones cruciales que repercuten en la macroeconomía de las economías latinoamericanas.

2.2.4. Enfoque Neoliberal

Al haber transformado a México en un país mayoritariamente maquilador, sin industria propia e integrada, y sin base agrícola para la producción de materias primas y alimentos, el Modelo Neoliberal establecido desde 1982 y agudizado con todos sus grandes defectos a partir del régimen salinista y su prolongación hasta el presente, hizo del Gobierno del Presidente Zedillo un adicto al petróleo, de tal suerte que la tercera parte de sus ingresos fiscales son aportados por el pago de impuestos de Pemex⁴⁶.

Si la economía mexicana siempre había estado expuesta a los vaivenes internacionales, hoy lo está más que nunca y su dependencia del exterior también es más grande que en toda su historia moderna.

44 Brunhoff, Suzanne. “Estado y capital”, Villamar, España, 1978.; “El marxismo y la crisis de Estado”, UAP, 1977.

45 Brunhoff, Suzanne. “Estado y capital”, Villamar, España, 1978.

46 “¿Dónde está el éxito del Modelo Neoliberal en México”. Macroeconomía No. 60, México, 1998.

La entrega incondicional de la economía del país a las fuerzas económicas internacionales, a través del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), está poniendo a la vista los graves defectos de este modelo económico neoliberal internacional, que lo único que ha dejado a México en sus ahora casi 18 años de vigencia, es recesión, desempleo, devaluación, miseria, ajustes y recortes presupuestales, disminución de los niveles de vida de la población, aumento de enfermedades y epidemias, reaparición de enfermedades que habían sido erradicadas del país como la tuberculosis, el cólera, la tifoidea y otras enfermedades hídricas, la lepra y otras enfermedades propias de la miseria. También están apareciendo zonas de hambruna en San Luis Potosí, en la Sierra Tarahumara en zonas desérticas del centro del país y regiones alejadas de Oaxaca, Guerrero y Chiapas.

No puede desconocerse que el movimiento guerrillero chiapaneco (EZLN) surgió como una protesta contra el neoliberalismo y el TLC, al que consideraron el "acta de defunción" de los pueblos indígenas de México, según la primera declaración del "Subcomandante Marcos", el 1º de enero de 1994, fecha en que entraba en vigor el entonces recién firmado Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

A la Gran Crisis Mexicana de diciembre de 1994 a 1996, que llevó a una devaluación del peso del 100 % e hizo caer la producción del país en la enorme proporción de 6.2 % según estadísticas oficiales, se agrega ahora un nuevo enfrenón en la economía nacional, debido a los grandes puntos débiles de un Modelo Económico Neoliberal que ha resultado absolutamente antifuncional para nuestro país.

En su Informe de 1997 sobre el funcionamiento del TLC con México, el Presidente Bill Clinton expresa al Congreso Norteamericano, que la caída del Producto Interno Bruto Mexicano (PIB), en 1995, medido en dólares, fue de más del 30 %, aunque admite que medida en pesos mexicanos fue de 6.2 %) No ha funcionado el Modelo Neoliberal ni siquiera para el sector más privilegiado, que es el financiero, al que ha puesto en quiebra. Los estados contables de los bancos están destruidos; el rescate bancario (Fobaproa) ha sido costosísimo para la población (65 mil millones de dólares) y los bancos no han quedado sanos sino que siguen enfermos.

El Presidente propone al Congreso que permita que el capital extranjero se adueñe por completo de la banca mexicana, con lo cual, de aprobarse se llegará al mayor grado de dependencia imaginado jamás.

El Modelo Neoliberal Mexicano, defectuoso desde sus orígenes, nunca permitió que el mercado funcionara libremente, como lo postulan los padres del neoliberalismo, sino que simplemente invirtió los términos del proteccionismo y los subsidios, desprotegiendo a los pobres y ahora protegiendo a los banqueros; quitando los subsidios a las clases necesitadas y otorgándolos ahora, pero multiplicados, a los dueños y ex dueños de los bancos, de las Afores y de las grandes constructoras de carreteras, así como de los apostadores en la Bolsa Mexicana de Valores, a quienes ha entregado el enorme subsidio de 65 mil millones de dólares que representa el Fobaproa, desde luego, con fondos que aportarán los 97 millones de mexicanos restantes.

Los bancos no fueron privatizados mediante un proceso limpio y transparente de mercado libre, sino que simplemente se transfirieron a amigos y simpatizantes del régimen salinista; las super carreteras fueron concesionadas para su administración o construcción por el mismo procedimiento tortuoso, así como otras grandes privatizaciones incluida la de la telefonía.

En eso ha consistido el Modelo Neoliberal Mexicano: en cambiar el funcionamiento y el enfoque de los subsidios, ahora entregados en masa a la cúpula financiera, algunos de cuyos ilustres representantes son "El Divino" Ángel Isidoro Rodríguez, beneficiario con 800 millones de dólares del Fobaproa; Jorge Lanquar, que desfalcó a Banca Confía con 3 mil millones de dólares; y Carlos Cabal Peniche, que se llevó de Banca Unión-Cremi, una cifra mucho mayor a los mil millones de dólares.

El subsidio del Fobaproa a Banamex y Bancomer asciende a 70 mil millones de pesos (10 mil millones de dólares a precios de octubre de 1997) y los subsidios a otros bancos y banqueros, también son descomunales y ahora se exige al Congreso que vote para que los pague la población en su conjunto, en un acto que no puede justificarse moralmente.

Entonces, si se ha tenido un bajo crecimiento del PIB en 18 años; si han bajado los salarios reales; si se ha polarizado la riqueza y la pobreza; si los pobres y las clases medias subsidian ahora a los ricos y banqueros; si aumenta estratosféricamente la deuda interna; si el sistema financiero quebró y sigue enfermo; si el desempleo subsiste; si las finanzas gubernamentales están gravemente afectadas; si la debilidad de la economía del país es evidente: ¿Dónde está el éxito del Modelo Neoliberal?

El IV Informe del Presidente Ernesto Zedillo puso en relieve que el Modelo Económico Neoliberal, en vigor desde hace 1982, ha entrado en colapso. No ha servido para que crezca el país y mucho menos para redistribuir la riqueza nacional⁴⁷.

Nos ha hecho más dependientes del exterior en lo político y en lo económico, llegando a límites inconcebibles, en que un estornudo de Yeltsin provoca una tremenda devaluación de nuestra moneda, según las declaraciones de los funcionarios oficiales; y en lo político, por ejemplo nuestra Cancillería tiene que aceptar con abyección el establecimiento de un basurero nuclear a 35 kilómetros de nuestra frontera (Sierra Blanca), que amenaza gravemente la salud de la población de Ciudad Juárez, de la presente y las futuras generaciones.

El gran proyecto de privatizaciones del Neoliberalismo mexicano ha dado al traste con los bancos y las supercarreteras, que han tenido que ser objeto de rescate por parte del gobierno y, además, de una manera turbia, vidriosa, corrupta, a través del ahora famoso FOBAPROA, que se ha convertido en la piedra de escándalo de la actual Administración.

La quiebra del sistema financiero nacional originada en la privatización de los bancos condujo a un rescate bancario también desordenado y corrompido, donde los más se aprovecharon, tanto banqueros como funcionarios públicos.

Y en ese rescate bancario corrompido (FOBAPROA) tiene que haber responsabilidades públicas y, desde luego, el fincamiento de delitos. Ahí sí estamos de acuerdo con el Presidente en condenar y perseguir a los delincuentes de cuello blanco, con lo que esperamos que esa amenaza presidencial se cumpla y que no sólo sea un recurso retórico.

Claro que todos queremos que haya bancos, que se nos pague nuestro sueldo y que no se paralice la economía, y claro que estamos de acuerdo en que se haya rescatado a los bancos en 1995, para que estos siguieran funcionando, como claramente explicó el Presidente en su IV Informe. En lo que no estoy de acuerdo, es en cómo se hizo: En primer lugar, debió haberse pedido permiso al Congreso, y no se hizo, con lo que obviamente se cayó en falta constitucional.

En segundo término, la omisión del permiso constitucional de la Cámara de Diputados, se cometió durante cinco años consecutivos, lo cual ya no se justifica por las prisas de la emergencia, que en todo caso ocurrió en 1995.

En tercer término, una cosa es la emergencia del salvamento bancario, y otra la omisión, el encubrir a los funcionarios públicos que permitió la realización de negocios y fraudes multimillonarios que ahora se quiere sean pagados por el pueblo mexicano en su conjunto, en el nivel verdaderamente espeluznante de 65,000 millones de dólares americanos.

En este punto, Ernesto Zedillo pudo haber sido engañado por sus propios colaboradores, en la forma y el monto del rescate y que, ahora, él se ve obligado, erróneamente, a defender lo indefendible, porque hoy todos sabemos que el FOBAPROA es un fraude a la nación, lo que se comprobó con las auditorías que ordenó el Congreso al especialista canadiense Michael Mackey.

¿Cómo pretende el Ejecutivo que las miserables masas de empobrecidos mexicanos paguen las deudas de Chedraui, que tiene más de 20 gigantescas tiendas en el sudeste del país; de Jorge Martínez Guitrón, dueño de SIDEK; de Jorge Eugenio Ortiz Salinas, dueño de SALINAS Y ROCHA; de Juan Diego Gutiérrez Cortina, dueño de GUTSA y del World Trade Center; de Gilberto Borja, dueño de la ICA; de David Peñaloza, dueño de TRIBASA; de Jorge, José Luis y Carlos Ballesteros Franco, dueños de Grupo Mexicano de Desarrollo y de otros 300 supermillonarios dueños de helicópteros y aviones, mansiones aquí y en el exterior?

Es correcto que el Presidente Zedillo "no lamente" haber realizado el rescate bancario. Probablemente el rescate diseñado y ejecutado en 1995 estuvo bien; pero lo que siguió fue un desastre y eso probablemente sí lo lamentará en el futuro cuando se conozcan los resultados de las auditorías emprendidas por el Congreso.

El país se ha convertido en un territorio maquilador, que ni siquiera deja buenos salarios a los trabajadores y en cambio está dejando profundas huellas en la salud de las trabajadoras, muchas de las cuales han sido dañadas junto con su descendencia, por las materias tóxicas que manejan.

La devaluación del peso en más del 200% en lo que va del régimen, constituye una forma violenta de bajar los salarios de esas trabajadoras y esos trabajadores de las maquiladoras y del resto de los integrantes de la fuerza laboral mexicana.

Un capítulo aparte merece el análisis del intento de Reforma Laboral, que pretende despojar de sus derechos elementales a los trabajadores mexicanos, bajo el pretexto de ser un compromiso con el TLCAN.

De la debacle en la agricultura mexicana, importamos desde 1998 entre 16 y 20 millones de toneladas de granos, es decir, la mitad de lo que comen los mexicanos.

Las importaciones crecen con una velocidad más rápida que la producción misma, porque los sectores dinámicos que se recuperan son los que más dependen de insumos del extranjero. El problema se agudiza porque se han desmantelado las cadenas productivas, sin las cuales no se podrá revertir la tendencia.

Por el momento, la situación es crónica: crecimiento pequeño-déficit en balanza comercial-dependencia de la inversión extranjera-pérdida y desconfianza de la inversión extranjera-salida de capitales-devaluación-crisis.

Sólo hay dos maneras de reconstruir las cadenas productivas: con ciertos aranceles -opción que se dificulta por el TLC- o mantener varios años subvaluado el peso para dar margen a que se recuperen los productores nacionales, que es necesario reactivar la economía porque el ahorro interno depende de la inversión, ¿y quién va a querer invertir en una economía en la que están cerrando las empresas?

En el sistema neoliberal mexicano el Estado ha dejado de intervenir en la microeconomía, pero que sigue interviniendo en la macroeconomía y ahora de una manera más agresiva y dura, y que el gobierno le está regateando el dinero a los pobres y subsidiando a los ricos, cuando en lugar de eso debería dejar quebrar a los bancos y empresas ineficientes, puesto que sólo así vendrán nuevas inversiones y nueva tecnología.

El promedio de 20 años de vigencia del Modelo Neoliberal, ha sido un crecimiento anual del PIB de un poco más del 1% (no hay que olvidar la aparatosa caída de 6.2% de 1995), lo cual resulta inferior al crecimiento de la población de más del 2% anual; es decir, que no hay un crecimiento económico neto.

2.3. Elementos Condicionantes de la Política Económica

A continuación mencionaré dos tipos de condicionantes, las llamadas estructurales o básicas y las denominadas coyunturales u ocasionales.

2.3.1. Elementos estructurales

1) La población.- Las estructuras demográficas afectan de manera importante a la PE en término de la pirámide de edades, el porcentaje de población rural y urbana, la concentración demográfica, así como la calificación profesional. Por ejemplo, en México para el año 2030 deberá enfrentar un problema en el que existirá un número creciente de ancianos, para los cuales se tienen que implementar servicios de seguridad social. Decimos que será un problema debido a que actualmente (año 2000) el Estado no tiene la capacidad de atender de manera satisfactoria a la población en este tipo de acciones.

2) El territorio.- Considerado en términos de la dotación de recursos naturales y del medio ambiente. México es un país con grandes y diversos recursos naturales (minerales, petróleo, bosques, agrícolas, ganaderos, etc.), y aunque durante la colonia se saqueó una gran cantidad de ellos -minerales principalmente- todavía queda una gran parte de ellos.

- 3) Nivel tecnológico alcanzado.- Métodos y técnicas de producción. En el país se ha avanzado en el mejoramiento de técnicas productivas pero sólo en pocos sectores que se consideran prioritarios para la exportación de mercancías, es una nación netamente maquiladora.
- 4) Organización político-social.- Grado de desarrollo institucional (Estado, partidos, grupos organizados, etc.). Se considera que hay un gran avance en el desarrollo de instituciones gubernamentales y organizaciones sociales en el país, pero hace falta que exista una voluntad política real para dar atención y solución graves problemas de índole político y social (empleo, subempleo, sindicatos charros, bajos salarios, atención médica, educación y condición de pobreza).
- 5) Ordenamiento jurídico.- Derecho de propiedad y la participación que el estado tenga en ella. Se han entregado un número importante de títulos de propiedad tanto en el campo como en las áreas urbanas y se reformó la constitución en su artículo 27, pero siguen existiendo preferencias partidistas y personales en dicho reparto.
- 6) Estructura de la actividad económica.- Condiciones de madurez o flexibilidad de la estructura económica productiva. En un sistema subdesarrollado, dependiente y vulnerable frente al exterior resulta muy difícil la aplicación de las PE. México es el país número diez en volumen de exportaciones y el número trece como productor mundial (PIB), lo anterior lo logra concentrando sus exportaciones en el ramo automotriz y petrolero, por lo que no existe una aportación importante de las pequeñas y medianas empresas en el proceso; además es necesario comentar que existe un altísimo grado de desigualdad, marginación y pobreza en su población.
- 7) Estructura psicológica y el grado de conciencia nacional.- En México se ha ido perdiendo la conciencia nacional debido en gran medida a la mala actuación del partido en el poder (PRI), las personas difícilmente creen y apoyan proyectos nacionales por los niveles de corrupción, entre otras cosas.
- 8) El grado de dependencia e inserción.- En términos tecnológicos, culturales y financieros, y la inserción en el mercado mundial. Dependemos de la importación tecnológica proveniente de países desarrollados porque en el país no existe una política que promueva el desarrollo de tecnología propia. Poco a poco, el país va perdiendo su identidad nacional y está cambiando su cultura por una que le parece más atractiva, pero sin contenido real que la americana. Financieramente tenemos una gran dependencia con los organismos internacionales -como son el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, entre otros-, ya que una gran cantidad de nuestros recursos económicos son destinados al pago de intereses y amortización de capital sobre la deuda externa. Contamos con una posición geográfica privilegiada y podemos acceder a una gran cantidad de mercados en el mundo, además de que se tienen tratados de libre comercio con diversos países y bloques económicos.
- 9) El grado de desarrollo alcanzado.- En términos de la satisfacción de las necesidades básicas de la población y de las instituciones creadas. Aunque se tiene que replantear el papel que juegan las instituciones en el país, esto no es el principal problema en el desarrollo del país; el número de habitantes que se encuentran en pobreza y en extrema pobreza oscila entre 60 y 75 por ciento de la población, por lo que se puede concluir que nuestras necesidades básicas no han sido satisfechas por la mayoría de la población.

2.3.2. Elementos coyunturales

Son aquellos elementos que generalmente se presentan en el corto plazo y pueden ser internos y externos.

1) Internos.- Dentro del nivel económico estarían referidos a la inflación, la oferta y demanda globales, el comportamiento del sector externo, del circulante, de los ingresos y gastos fiscales, del tipo de cambio, etc.

A nivel de los elementos político-sociales se encuentran las alteraciones en las relaciones del poder, movimientos de clase, etc.

2) Externos.- Es aquel conjunto de factores que desde afuera de la economía nacional influyen en el comportamiento de ésta. En el nivel económico guardan relación con la situación de la economía mundial, o sea, de los movimientos del comercio y de los flujos financieros internacionales, de las tendencias cíclicas de la economía mundial. Es evidente que para México, éste elemento es crucial en la aplicación adecuada de las PE, ya que además de tener una alta dependencia extranjera, una inserción elevada del país en la economía mundial, contamos con un sistema económico muy frágil, en el que nos afectan las crisis de países como Estados Unidos hasta países asiáticos, pasando por dependencia de inversión especulativa, bajas en los precios del petróleo, etc.

2.4. Un Enfoque Alternativo de Política Económica

¿Existen alternativas al modelo actual económico?

El modelo económico actual de México.

El modelo económico actual en México se identifica claramente como un modelo del primer tipo que determina una participación pasiva del país en la globalización y no puede servir como base para la expansión del capital nacional y el desarrollo sostenido. Su aplicación favorece más a la ampliación del mercado de mercancías y servicios para los productores extranjeros que para los productores nacionales. La indicación segura de éste hecho es el déficit de la balanza comercial que era típico antes de la devaluación del peso en diciembre de 1994 y tiende a reproducirse después de la crisis. Naturalmente, es resultado no sólo de las políticas económicas, refleja, también, la diferencia en la productividad del trabajo en México y en sus principales socios comerciales. Pero es cierto que el modelo actual no contribuyó a la disminución de dicha diferencia y ejerció su impacto negativo sobre la competitividad de los productos mexicanos.

Durante el período de 1982-1993 la tasa media anual del crecimiento de la productividad del trabajo en México era igual a 0.06%, lo que es tres veces menor que en el período igual anterior (1970-1982)⁴⁸.

Otra consecuencia del funcionamiento de este modelo es una ampliación de la presencia del capital extranjero en el país mayor que la del capital nacional en el exterior. El estado de cuenta de capital lo indica claramente. Buena parte del flujo del capital al país estaba relacionada con el financiamiento del déficit de la balanza comercial. Limitación del crédito interno y de los salarios, tipo de interés alto, crecimiento de los impuestos y de los precios de productos del sector público, reducción de los gastos presupuestarios. Todo esto significa un mercado interno estancado, afecta las inversiones, reduce la base material de los ingresos presupuestarios del país, determinando en final de cuentas la necesidad de acudir cada vez más a los préstamos en el exterior. La entrada del capital extranjero se estimula, también, por una inclinación insuficiente de la banda de flotación del tipo de cambio y por la política de privatización del patrimonio nacional porque las medidas mencionadas aseguran la estabilidad

⁴⁸ Véase: Valenzuela Feijóo, José C. "El modelo neoliberal: contenido y alternativas". *Investigación económica* N^o 211, enero - marzo de 1995, p. 12.

de las condiciones de exportación de las ganancias y aumentan la seguridad del cumplimiento por parte del país de sus obligaciones internacionales.

Parece que a favor del modelo económico existente puede estar el hecho de que crecen las exportaciones lo que significaba una ampliación de la participación de las empresas nacionales en el mercado internacional. Pero, en primer lugar, la exportación de las empresas verdaderamente nacionales es significativamente menor que las cifras oficiales de exportación total del país. Durante los primeros nueve meses de 1996, por ejemplo, el valor de las exportaciones manufactureras ascendió a 69 mil 762 millones de dólares lo que representó un aumento de 19.2 por ciento con respecto al mismo período del año pasado. De este monto alrededor de 50 mil millones de dólares (72%) manejaron sólo 750 firmas, en su mayoría multinacionales, que operan en el territorio del país⁴⁹. En segundo lugar, es evidente que en las condiciones de la tasa media anual del crecimiento de productividad del trabajo casi estancada las exportaciones verdaderamente nacionales podían aumentarse en gran medida debido al descenso de los salarios reales.

Así que no sólo el carácter de los flujos de mercancías y capitales entre el país y sus socios comerciales sino, también, la modalidad de expansión en el mercado exterior pertenece en el caso de México a la llamada participación pasiva en la globalización. Esto indica que el modelo económico actual no puede servir como base para la expansión del capital nacional y el desarrollo sostenido no en virtud de su mala aplicación, sino debido a su propia naturaleza.

Es necesaria su sustitución por otro modelo que defienda a los productores nacionales, permita asegurar la expansión del capital nacional con base en la productividad del trabajo competitivo y cree las condiciones del desarrollo sostenido a largo plazo. A continuación trataremos de esbozar los rasgos más importantes de tal modelo.

Acciones de Política Económica

De acuerdo a David Ibarra⁵⁰, el punto medular de la política económica del actual gobierno mexicano es el fomento del ahorro interno. El ejecutivo sostiene que “en virtud de que el nivel de inversión depende de los recursos disponibles para su financiamiento se propone hacer del ahorro interno la base del financiamiento del desarrollo y utilizar prudentemente el ahorro externo como complemento para financiar la inversión productiva...”⁵¹ Por ello, desde el inicio del presente gobierno emprendieron diversas medidas para incrementarlo, entre las que destacan el aumento del impuesto al valor agregado (IVA) de 10 a 15 por ciento y la privatización del sistema de pensiones. Además el Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo (Pronafide) plantea un marco macroeconómico estable, un sistema financiero promotor del ahorro y de la inversión productiva, una política fiscal que fomente el ahorro y la inversión, así como el empleo del ahorro externo como complemento del interno.

⁴⁹ Según las cifras de la balanza comercial que maneja la SHCP y el INEGI. (Véase *El Financiero*, 23 de octubre de 1996.)

⁵⁰ Véase Ibarra Z. David. “El ahorro en México: implicaciones de política económica”. *Comercio Exterior*, Vol. 49, mayo de 1999.

⁵¹ Poder Ejecutivo Federal, “Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 1995-2000”, *Diario Oficial de la Federación*, México, 7 de noviembre de 1997.

El gobierno ha puesto el acento en el incremento de todo tipo de ahorro, público y privado. El aumento del IVA se orientó a fortalecimiento de las finanzas públicas, vía incremento del ahorro público, y constituyó, asimismo, un mecanismo para castigar el consumo.

El ahorro externo puede ser complementario o sustitutivo del interno. Si el primero (medido como el déficit de la cuenta corriente) no es neutral con respecto al segundo su evolución alterará la composición del ahorro de las familias.

Ibarra utiliza una serie de tiempo de 1960 a 1996, así como las ideas de Sebastian Edwards⁵², para encontrar los factores que determinan el ahorro. De acuerdo a Edwards y a los resultados del modelo aplicado se concluye lo siguiente:

1. La tasa de interés real tiene poca injerencia en el ahorro macroeconómico, debido al comportamiento contrario entre la población y los inversionistas.
2. La formalización financiera incrementa el ahorro, es decir, éste será mayor en la medida en que se cuente con más instituciones formales de ahorro y crédito y mayor sea el número de instrumentos financieros para ahorrar.
3. Si el público valora los bienes y servicios públicos, su incremento hará que la población tenga menos razones para gastar, pues parte de su consumo lo cubrirá el gobierno. Pero si no hay sustituibilidad entre bienes públicos y privados, un incremento del gasto público puede no modificar el ahorro privado e incluso reducirlo si el gobierno se financia con mayores impuestos.
4. Si se fortalecen las finanzas públicas, se incrementa el ahorro interno total, pero es mejor una mayor solidez del sector público por medio de una reducción del gasto y no de un incremento de los impuestos.
5. La seguridad social reduce la necesidad de ahorro precautorio.
6. El crecimiento de la economía permite que el ahorro interno se eleve, pero éste tiende a reducirse cuando el externo crece. En América Latina se ha observado que a mayor inestabilidad política corresponden menores tasas de ahorro.
7. De acuerdo a Katz⁵³, el ahorro interno depende primordialmente del ingreso, mientras que el ahorro financiero se relaciona con la tasa de interés.
8. Mayor ahorro público difícilmente tendrá un efecto relevante en el ahorro interno.
9. Al incrementarse el crecimiento económico per cápita hay mayor ahorro, generándose un círculo virtuoso de ahorro-crecimiento económico-ahorro.
10. Un incremento en el gasto público puede incidir en mayor ahorro de las familias.
11. El cambio en el impuesto sobre ingresos mercantiles, que era un impuesto en cascada por el IVA tiene un efecto positivo en el ahorro de las familias en el corto plazo.

Nuestro país parece hallarse en una encrucijada compleja. Parecemos estar frente a un círculo vicioso perverso. La forma de operación del capital financiero nos obliga a buscar a toda costa el equilibrio macroeconómico, so pena de vivir crisis financieras como las que ya hemos vivido, por la vía de una corrida especulativa contra el peso, y una salida masiva de capital extranjero y nacional hacia el exterior.

⁵² Edwards Sebastian, *Why are Latin America's saving rates so low?: An international Comparatives Analysis*, Banco Mundial, Universidad de California en Los Angeles y National Bureau for Economic Research, Washington, 1994.

⁵³ Katz, Isaac. "Los determinantes del ahorro en México", Documentos de Trabajo del Departamento Académico de Economía, ITAM, 1992.

En México damos espacio casi sólo al equilibrio macroeconómico, y no lo damos a un programa vigoroso de desarrollo. Como no hay este desarrollo, continuamos con una economía precaria, débil, que requiere del continuado apoyo de un capital financiero externo que nos evalúa continuamente para decidir si nos extiende o no ese apoyo. Con el propósito de ser evaluados de la mejor manera posible, hacemos lo que sea por alcanzar el equilibrio macroeconómico, en los términos en que venimos haciéndolo, dejando nuevamente una estrechez inmensa a las posibilidades de desarrollo.

Desde luego, el riesgo de una nueva crisis financiera no es la razón principal para mantener una macroeconomía sana. Es una necesidad social manejarnos con responsabilidad fiscal, en condiciones de equilibrio de precios, sin el cual el cálculo económico de los productores se trastorna si no se imposibilita y el tipo de cambio se tambalea. Es decir, no hay desarrollo sin crecimiento económico, y no hay crecimiento económico sin el equilibrio referido.

En nuestras condiciones no hay lugar para el desarrollo (que no derivará automáticamente del equilibrio macroeconómico), pero tampoco lo hay para el combate de la desigualdad y la pobreza: respecto a esto último, a pesar de que el gobierno del presidente Zedillo ha prácticamente duplicado los recursos en política social, la pobreza ha aumentado y la desigualdad también.

No basta entonces con el manejo de los instrumentos que mantengan el equilibrio. Sin perderlo, es indispensable abrir un espacio creciente al desarrollo económico y al combate a la pobreza y la desigualdad de modo que vayamos constatando que las metas que acordemos respecto a estos asuntos, efectivamente van cumpliéndose.

En otras palabras, requerimos de otra política económica. Pero lograr hacer esto nacionalmente, tiene requerimientos extraordinariamente grandes y difíciles de alcanzar en nuestras actuales condiciones. He puesto como uno de ellos, el del conocimiento preciso de la aldea global, para no ser más papistas que el Papa en esta materia. De ahí derivan también políticas externas, como buscar incidir en la agenda internacional, buscar modificar en alianza con otros países, el *modus operandi* del capital financiero internacional.

Pero todavía hay otros requerimientos o condiciones previas más. Requerimos un acuerdo nacional. Y esto es un asunto no sólo de los partidos políticos sino también de las organizaciones sociales, entre ellas las de los empresarios, pues éstos tienen que aprender a asumir responsabilidades con la nación y con la sociedad, más allá de ser eficientes e innovadores en el plano económico y productivo.

Varias economías del sudeste asiático han crecido a tasas sustancialmente mayores a las de América Latina, pero ello ocurrió, se ha repetido con insistencia, por el papel activo que el Estado jugó en ello, y porque tuvieron tasas de ahorro de más del doble que las de América Latina.

En México estamos aumentando la tasa de ahorro, pero estamos aumentando también la pobreza. Aumentar el ahorro sin aumentar la pobreza requiere de ese acuerdo nacional. ¿Podemos llegar a ese acuerdo? Estamos por ahora en un limbo incierto. En el corto plazo, desde luego, no existe esa posibilidad. Los partidos han hecho de la competencia por el poder el vehemente, centro de su actividad.

No hay espacio para la creación de consensos sobre la nación, sobre la necesidad de mantener el equilibrio macroeconómico, sobre la necesidad de crear las instituciones necesarias para impulsar el desarrollo, sobre las vías para superar la pobreza y la desigualdad.

¿Por qué una política contraccionista?

Coincido con Arturo Huerta⁵⁴ en su análisis sobre porqué el proceso de globalización exige en las economías emergentes el predominio de políticas contraccionistas y de estabilidad monetaria y cambiaria que favorecen al capital financiero internacional, y deja a un lado por tanto la instrumentación de políticas en favor de las demandas nacionales y del crecimiento económico generalizado, así como sus consecuencias sobre la acumulación en la producción, el ahorro interno, el comportamiento de los mercados de capitales y sobre el sector bancario.

Se ha observado que en México y en el resto de América Latina, por más que se insiste en la disciplina fiscal y estabilidad monetaria y del tipo de cambio, no se logra el aumento del ahorro interno, ni la disminución de las prácticas especulativas, ni la vulnerabilidad externa, ni se alcanza la estabilidad bancaria.

La liberalización financiera y las exigencias de rentabilidad que solicita el capital financiero, obligan a los bancos centrales a la homologación de sus políticas monetarias para asegurar o alcanzar la estabilidad monetario-cambiaria y evitar mayores prácticas especulativas que puedan desestabilizar sus mercados y afecta la rentabilidad de tales capitales.

Para que el libre movimiento de capitales no repercuta en acciones especulativas que desestabilicen los mercados financieros y a la economía, ésta se ve obligada a tener una moneda estable, así como elementos macroeconómicos que la consoliden. Por esto se privilegian políticas de autonomía de los bancos centrales, disciplina fiscal, políticas monetarias y crediticias contraccionistas y las altas tasas de interés, para disminuir las presiones sobre el sector externo, sobre precios y estabilizar la moneda.

La política de estabilidad nominal del tipo de cambio, como la política de altas tasas de interés, están dirigidas a asegurar los niveles de rentabilidad del capital financiero para evitar acciones especulativas que desestabilicen a los mercados financieros y en consecuencia a las economías. Estas políticas sirven a los países emergentes para financiar su liberalización económica y el pago del servicio de la deuda. Estos países compiten para atraer capitales y mejorar condiciones de confianza y rentabilidad, lo que implica mostrar severas políticas de disciplina fiscal, para disminuir las presiones sobre el sector externo para alejar expectativas devaluatorias y evidenciar fortaleza en la estabilidad de su moneda, para que conjuntamente con las tasas de interés atractivas y la privatización y extranjerización de activos y sectores nacionales, poder ofrecer mejores niveles de rentabilidad que el resto.

De acuerdo a los Criterios Generales de Política Económica de 1999, el gobierno *justifica* el predominio de las políticas de contracción de la oferta monetaria, del crédito y del gasto público para reducir las presiones inflacionarias, y así proteger el poder adquisitivo de la población. Sin embargo, en México, los salarios reales se deterioran con alta y con baja

⁵⁴ Huerta, Arturo. "Las razones de la política contraccionista y sus consecuencias". Investigación económica, octubre-diciembre de 1999, vol. LIX, núm. 230, pp. 14-54, FE, UNAM.

inflación, ya que los salarios siempre se reajustan en menor proporción que el crecimiento de precios.

Las economías emergentes para reducir la inflación, así como las presiones sobre la balanza de cuenta corriente y el tipo de cambio, contraen la oferta monetaria y crediticia, y el gasto público. El exceso de oferta monetaria, aumenta las presiones de demanda sobre precios e importaciones, lo que incrementa el déficit del sector externo, además de desestabilizar el tipo de cambio. También las bajas tasas de interés desestimulan la entrada de capitales y propician la salida de éstos, lo que aumenta las presiones sobre el externo, sobre la paridad cambiaria y desestabiliza al sector financiero. Lo que sucede entonces es que se procede a contraer la oferta monetaria, el crédito y el presupuesto fiscal y se incrementa la tasa de interés para asegurar la reducción de la inflación y el ajuste del sector externo.

Con la autonomía del banco central en la política monetaria y cambiaria ocasiona que el gobierno deje de tener una política fiscal activa en favor de la producción y del empleo, debido a que ésta tiene que supeditarse al objetivo de estabilidad monetario-cambiaria, donde el único favorecido es el capital financiero internacional, dejando de satisfacer las demandas de gasto y de crecimiento del mercado interno que reclaman los sectores productivos y sociales de la economía.

Para controlar las presiones sobre precios y sobre el sector externo, las autoridades monetarias y hacendarias proceden a restringir la oferta monetaria, el crédito y el gasto público, con el objeto de disminuir la inversión y la actividad económica, ya que si crecen éstas últimas, generarían presiones sobre los precios, el sector externo y el tipo de cambio.

Actualmente, con la internacionalización de los mercados financieros se impide el uso soberano de la política económica para satisfacer las demandas nacionales, supeditándose a establecer confianza exigida por el capital financiero internacional. El gobierno deja de desempeñar su papel de regulador de la actividad económica. Si las conexiones entre la industria y finanzas son débiles, menos probable será que la política del banco central responda a intereses del capital como un todo.

Marginando la política económica a la esfera productiva, ésta deja de ofrecer condiciones de rentabilidad para atraer el capital hacia tal sector, el cual busca opciones de inversión en la esfera financiera-bursátil. Estas políticas originan una distribución del ingreso en favor del capital financiero-especulativo, en detrimento del capital productivo, del gasto corriente e inversión pública, de la banca nacional, como de los asalariados y desempleados, además de incrementar la vulnerabilidad de la economía en torno al comportamiento de la tasa de interés, el tipo de cambio y los precios, debido al impacto que éstos tienen sobre la rentabilidad financiera.

Las políticas contraccionistas que se han instrumentado en México y en América Latina, dirigidas a reducir la inflación, las presiones sobre el sector externo, junto a las tasas de interés y la estabilidad cambiaria nominal, promueven la entrada de capitales, el superávit de la cuenta corriente y aumentan las reservas internacionales, a costa de contraer el mercado interno.

Con base a lo anterior, se plantean dos visiones alternativas de política económica. La primera con una visión democratizante y la segunda con un enfoque de apertura económica, basada en el apoyo estatal a los productores nacionales.

Primera visión

Ciro Gómez y R. Mangabeira⁵⁵ proponen un desarrollo democratizante, que se base en tres puntos: a) reorganizar y refinanciar el Estado para invertir en los individuos y ser socio de pequeñas y medianas empresas; b) enfrentar la división entre vanguardia y retaguardia; y c) reformas institucionales de tipo estructural, logrando un choque libertario.

Sostienen un rechazo al neoliberalismo seudosocial, a su pasividad delante de la división internacional del trabajo, a su moderación de la desigualdad por medio de políticas sociales compensatorias, a su temor por lograr una democracia más libre, e insisten en crear instituciones económicas y políticas distintas a las conocidas en las democracias ricas del Atlántico Norte. Pero, no desean que se regrese a un nacionalismo populista, ni a la sustitución de importaciones, ni a finanzas públicas inflacionarias de gobiernos débiles y sin credibilidad, en pocas palabras: una reforma del Estado.

Se necesitan crear las bases para los nuevos proyectos de desarrollo sin someterse a las reglas de la economía internacional o al autoritarismo desarrollista de un Estado guía. No proponen una tercera vía (como Tony Blair lo hace en Gran Bretaña), ya que no hay ni siquiera una segunda. Se pueden aliar las fuerzas de centro e izquierda con un objetivo democratizante, y así sustituir la alianza entre el centro y la derecha (como ocurre en México con el PRI-PAN). Se debe dar un apoyo importante a la clase media, y la izquierda también debe replantearse sus objetivos y metas.

Se necesita un Estado fuerte como condición, pero no como enemigo, para una economía democratizadora de mercado. El sistema tributario debe generar en varias etapas un ingreso público alto que logre que se incremente el PIB en un cuarenta por ciento. Lo anterior se puede lograr dando un rol importante al IVA con tasa alta. La recompensa de esto será redistribuir el gasto social.

Si la deuda interna de una nación es muy grande, compromete gran parte del ingreso nacional provocando altas tablas de interés, se necesita también sanear la situación patrimonial del Estado, por medio de privatizaciones de empresas públicas, abatiendo la deuda pública interna y reduciendo los intereses que paga el gobierno. Proponen crear nuevas empresas después de las que se privatizaron, usando dicha privatización para promover la competencia, evitando la sustitución de monopolios públicos por monopolios u oligopolios privados.

El Estado debe asegurar derechos sociales compensatorios para las clases más desprotegidas, teniendo como prioridad a la niñez y a la educación. El apoyo a la niñez encuentra su complemento indispensable en la asistencia a la madre responsable (a veces de una familia).

⁵⁵ Gomes, C. y Mangabeira U. "Una alternativa práctica al neoliberalismo", Océano, pp.25-76, 1998.

Los derechos sociales se deben desvincular del empleo para no reforzar las desigualdades existentes. Una valorización salarial se tiene que respaldar fortaleciendo el derecho al trabajo sin que se caiga en la estabilidad en el empleo, rechazando el desmantelamiento de los derechos laborales que pregonan el neoliberalismo.

Un proyecto nacional de desarrollo pasa por la elevación del nivel de ahorro interno y por la apertura de nuevos canales entre el ahorro privado y la inversión productiva. "El capital se hace en casa". La inversión extranjera es mucho más útil mientras menos se depende de ella.

El ajuste fiscal enriquecedor del Estado -que permite el ahorro público y la elevación del gasto social y de la inversión pública en infraestructura- y la organización pública del ahorro privado son dos maneras complementarias de movilizar recursos nacionales para el desarrollo.

No es suficiente con elevar el ahorro si al mismo tiempo no abrimos nuevos canales entre el ahorro y la inversión productiva. Se debe reformar al mercado financiero, además de constituir una vía adicional de movilización productiva del ahorro: fondos; comenzando por la previsión social, bajo un régimen de autonomía empresarial y responsabilidad financiera. Aparte del ahorro y la inversión productiva, se debe también consolidar y reorientar la estabilidad monetaria, por medio de un ajuste fiscal que enfatice sobre la tributación del consumo.

No se necesita optar entre reducción del Estado a actividades meramente reguladoras y sociales y la adopción de una política industrial y comercial centralizada, como las del noreste asiático. El camino es poner a la sociedad en el centro entre el poder público y la iniciativa pública. El destino de sociedades descentralizadas y experimentalistas entre gobiernos y empresas es el enfrentamiento del dualismo económico y social.

Una contrapartida al desarrollo antidualista es la imposición del capitalismo a los capitalistas en la economía privada del gran capital. Nuestro capitalismo es transformado en un remedo de economía de mercado, debido al nepotismo, subsidios, reducción de mercados accionarios, etc. No debemos permitir que el discurso de la privatización del sector público sirva de pretexto para evitar tanto la desprivatización del Estado como la privatización del sector privado.

La desprivatización del Estado y la profundización de la democracia facultarán un proteccionismo selectivo y transitorio sin el temor de que protecciones tarifarias selectivas y temporales sirvan tan sólo para transformar influencia política en privilegios económicos; o sea que la elevación del ahorro interno nos liberará del círculo vicioso de dependencia del capital financiero atraído por los altos intereses, mientras que favorecerá la entrada de capital destinado al aumento de la producción y de la productividad.

El primer componente del programa de profundización democrática es la veracidad y equidad electorales y el fortalecimiento de la movilización cívica, organizada y duradera. La segunda parte es la reponsabilización de los gobernantes. Un tercer elemento es la reforma del régimen presidencial. La cuarta propuesta consiste en dar un choque libertario de la vida nacional, esto es que los ciudadanos puedan conocer y reivindicar sus derechos.

Hay seis directrices que deben orientar actualmente una política democratizante de desarrollo económico en México.

1. Alcanzar o consolidar la estabilidad de la moneda (liberarla de la sobrevaluación del tipo de cambio).
2. Asegurar una elevación del ahorro interno, mediante la organización pública del ahorro privado, fuera del circuito tradicional de bancos y bolsas de valores.
3. Promover nuevas prácticas de la flexibilidad productiva, disminuyendo las desigualdades.
4. Organizar una forma descentralizada de asociación entre el Estado y las pequeñas y medianas empresas.
5. Imponerle el capitalismo a los capitalistas en la economía privada del gran capital.
6. Desarrollar el libre comercio sin dogmas, privilegiando inversiones extranjeras de largo plazo y de riesgo.

Ninguno de nuestros países sustentará su desarrollo mientras espere por el capital extranjero, que es más útil cuanto menos necesite de él. Se tiene que elevar el nivel del ahorro interno, un alto nivel de ahorro de previsión social obligatorio para los ciudadanos que estén por encima de la pobreza. Se debe establecer –al mismo tiempo- un sistema de redistribución disminuidor de las desigualdades entre las cuentas de previsión social más ricas y más pobres.

Para reorganizar las finanzas públicas y reorientar la política social, se debe considerar que no hay oposición entre una economía democratizada de mercado y un Estado fuerte y enriquecido. Además se considera que las políticas sociales compensatorias no pueden superar las grandes desigualdades: sólo son accesorias, aunque indispensables.

Una de las bases de una política social y económica democratizante es un refinanciamiento del Estado: éste necesita tener dinero para invertir en individuos y en infraestructura. Las desigualdades se pueden superar por medio de enfrentar al dualismo, creando condiciones para la transformación progresiva de los sectores atrasados de la economía.

Las más altas prioridades en un cuadro de escasez son la niñez y la educación: las áreas en que la inversión presente tiene el mayor efecto futuro. Debiendo existir actualizaciones y una preferencia por la mujer que sí realiza actividades importantes, como trabajar y/o mantener a una familia.

Los aumentos salariales no tienen por qué resultar en agravamiento del desempleo, optando por un régimen laboral que en lugar de asegurar la estabilidad en el empleo a una minoría relativamente privilegiada de trabajadores, procure garantizar ingreso mínimo y actualización permanente a todos los trabajadores, al mismo tiempo que descentralice, en interés de pequeñas y medianas empresas, el acceso al crédito, a la tecnología y a los mercados.

Una alternativa socialdemócrata abandona, por irreal, desmedida y peligrosa, la ambición transformadora esbozada anteriormente. Al aceptar la convergencia con la forma institucional conocida de las democracias ricas de la actualidad, procura dar fuerza a las pretensiones socialdemócratas hipócritamente asumidas por estas dos fuerzas políticas semejantes de América Latina.

Hay una alternativa viable al ideario neoliberal; económicamente viable porque, mucho mejor que éste, promete acelerar el crecimiento económico dentro de las nuevas condiciones de la economía mundial; y políticamente viable porque puede contar con el apoyo de una base social amplia, incluidos grandes sectores del empresariado.

El programa neoliberal, es aquel que predica la estabilización monetaria; por medio de la paridad cambiaria pero sustentada en la elevación del ingreso y en la contención del gasto público; la liberalización, entendida como la aceptación de la competencia internacional, oligopolizada del capitalismo privado en países como los nuestros; la privatización, vista como el abandono por parte del Estado de las actividades productivas, a través de la simple transferencia de las empresas públicas a manos privadas; y el desarrollo de políticas sociales compensatorias destinadas a suavizar los efectos sociales de los ajustes económicos.

Visto en su forma real, el neoliberalismo sufre de dos graves vicios. Primero, no consigue liberar al país de los que se podría llamar la espiral de la economía mundial. Segundo, crea las condiciones para un vaivén perenne entre ortodoxia económica y populismo económico, ambos incapaces de cambiar estructuras o estrategias básicas de la producción.

El neoliberalismo real, que es el selectivo, descartó lo que en su época fue eficaz y fuente de progreso en el antiguo modelo económico –la rebelión contra las fuerzas supuestamente irresistibles de la economía mundial y contra el lugar que estas fuerzas le atribuían al país en la división internacional del trabajo.

Lo que distingue a una posición como la de los autores y la del neoliberalismo no es el discurso mentiroso del “todo por lo social”: es el compromiso con toda una serie de innovaciones institucionales –económicas y políticas- capaces de acelerar el experimentalismo democrático, creando un Estado fuerte, rico e igualitario, un Estado que no nada más asista sino que también invierta, produzca, coordine y organice. Este Estado no es el enemigo de una economía democratizada de mercado, sino es, su condición.

Una diferencia fundamental entre las grandes economías latinoamericanas y las de los tigres asiáticos consiste en el nivel de ahorro. Singapur ahorra 49% de su PIB; China continental cerca del 35%; México el 16%, Argentina el 16% y Brasil el 18%.

La clave para una reforma tributaria que asegure la elevación de nivel de ahorro es hacer que el mayor peso del tributo incida sobre el consumo, con tasas suficientemente altas para permitir un gran aumento de la inversión pública, tanto en individuos como en infraestructura productiva.

Parte del resultado de la tributación del consumo debe, junto con la acumulación de la prevención social, destinarse a los fondos de inversión públicos. Por otro lado, para que la inversión privada funcione, necesitamos ir creando las prácticas y las instituciones de una verdadera economía democratizada de mercado.

En lugar de que le confiemos la formulación de la política industrial y comercial del país a secretarías centralizadas, como hacen los tigres asiáticos, debemos entregarlos a una variedad de fondos y centros públicos, que gocen de gran independencia y se asocien a diferentes conjuntos de empresas.

Otra lección de las regiones más adelantadas es que el experimentalismo productivo le puede dar vigor a una vanguardia con la ayuda mínima de los gobiernos. Mientras más desigual sea la economía y más desigualmente esté organizada la sociedad civil, mientras más honda sea la zanja entre vanguardia y retaguardia de la economía, mayor deberá ser el papel de la iniciativa pública.

Los salarios bajos sólo son una ventaja económica para los países avanzados. Brasil no creció tan rápido como Taiwán por haber mantenido salarios más bajos en su población. El desempleo tiene causas como la recesión producida por las altas tasas de interés, o por la sobrevaluación en el tipo de cambio y por el propio ajuste salarial.

Respecto a la política educativa, ésta se debe guiar sobre la primacía de la realidad humana y social de la escuela sobre la estructura física. Es fácil construir escuelas, pero no lo es el preparar profesores de primaria y secundaria, remunerarlos adecuadamente, etc. Se debe enseñar sin prácticamente memorizar, fomentando el análisis, la crítica y la investigación, entre otras cosas.

El nuevo orden internacional está repleto de brechas y de oportunidades. Jamás las podremos aprovechar mientras no tengamos nuestros propios proyectos nacionales. El camino para el encuentro con el mundo no pasa por la sumisión económica y por la postración espiritual a que el fatalismo neoliberal nos quiere condenar.

Gómez y Mangabeira opinan que no hay que repetir uno de los equívocos del ideario de la CEPAL: la propuesta de una reorientación económica separada de una reorientación de la política, y dependiente, por lo tanto, del autoritarismo tecnocrático. Al mismo tiempo, se observa la democratización de la economía de mercado y la superación del dualismo como elementos parciales de un proyecto más amplio: una búsqueda de instituciones políticas, económicas y sociales que consigan sustentar las promesas de la democracia contra la fuerza de las desigualdades y de las exclusiones, y que nutran una forma de vida con rasgos propios.

Se valoran las diferencias a crear en el futuro más que las diferencias que heredamos del pasado, y ven la radicalización de la democracia tanto como instrumento de liberación individual como un medio para afirmar una originalidad colectiva.

Pueden plantearse programas minimalistas y programas maximalistas, con el objeto de mejorar la economía de una nación. A continuación expondré las ideas centrales de estas propuestas:

Programa minimalista

- Disminuir la influencia del dinero sobre la política.
- Romper los oligopolios de la información (televisión).
- Fortalecer la independencia del Poder Judicial y de la Procuraduría, redistribución de la policía.

Programa maximalista

En este programa convendrá mantener el potencial plebiscitario y popular del régimen presidencial, ya que la elección directa y nacional de un presidente fuerte puede servir para impedir el dominio oligárquico del poder. Un presidente que pueda proponer y transformar, no sólo conceder y castigar. El programa maximalista puede abordarse desde cuatro fases:

- a) Reforma constitucional
- b) Aumento del nivel de movilización política
- c) El choque libertario
- d) El control del Estado por la sociedad.

Para realizar una alternativa democratizante al neoliberalismo en muchos países se debe sustituir la alianza entre el centro por una de centro e izquierda.

El centro es el que está compuesto por partidos, ya sean antiguos o nuevos, que han expresado la inconformidad de la clase media ante la sumisión colonialista y el dominio oligárquico en América Latina. Hay un problema básico, que nunca han llegado a concretar las políticas económicas de los países ricos de países desarrollados y sólo se han sometido al orden económico internacional que éstas han creado; tampoco saben si deben crear nuevas instituciones y luchar por un orden internacional diferente.

La izquierda que necesita y puede participar en una alianza con el centro es la que ha rechazado el nacionalismo populista y dejó de ser rehén de los sectores corporativos, privilegiados por el Estado, empresas públicas o los obreros agraciados. El gran problema de la izquierda es distinguir la causa popular y democrática de los intereses corporativos; la izquierda parece adherida a una versión diluida del neoliberalismo seudosocial, le falta un programa productivista y una propuesta de reconstrucción institucional.

Una alianza duradera del centro con la izquierda en las condiciones de América Latina tiene que ser por medio de una convergencia programática, se debe reconstruir y refinanciar un Estado fuerte que sustente un proyecto rebelde de desarrollo nacional. También se deben crear instituciones políticas que abran el espacio de la información, que contengan la influencia del dinero sobre la política y favorezcan la práctica repetida de reformas estructurales. Se debe superar el dualismo económico y social.

La polémica contra el neoliberalismo puede transformarse en poderoso instrumento electoral, sobre todo si se vincula con una propuesta fuerte y simple, que asocie la causa de la mayoría desorganizada con la causa de afirmación nacional. Es un discurso que combine el combate contra el control oligárquico del poder y la rebelión contra los intereses corporativos dentro de partes de la clase media y del propio sector laboral; al asumir la defensa de la estabilidad monetaria, insiste en asentar la estabilidad de la moneda en un refinanciamiento amplio del Estado, no en recursos como las altas tasas de interés, la sobrevaluación en el tipo de cambio y el ajuste salarial, que llevan al empobrecimiento del pueblo y del país. Es un discurso que valora la movilización institucionalizada de la ciudadanía para ejercer una vigilancia permanente sobre el poder en todos los niveles y que enfrenta las formas de la exclusión y de la subyugación en la vida cotidiana, como el racismo y el machismo, es por tanto, un discurso de autenticidad democrática, de radicalización de la democracia.

La alternativa nacional y desarrollista al neoliberalismo, iniciaría un periodo histórico de grandes opciones. Puede ir seguida de una política relativamente conservadora que acepte la división del país entre avance y retraso, y entre clases ricas y pobres. Dentro de cada país, una zanja separa a la vanguardia de la retaguardia. Hay cuatro vertientes de esto:

Primero, hay países ricos, como Suecia, en el que las políticas compensatorias moderan las consecuencias sociales de la división entre vanguardia y retaguardia. Estas políticas amenazan con volverse una carga insostenible sobre el crecimiento económico y las finanzas públicas en los periodos de dificultad. La segunda situación es que hay países ricos como Estados Unidos, donde el carácter desigual y selectivo de las transferencias compensatorias deja que operen más libremente los efectos sociales de la separación entre vanguardia y retaguardia. Tercera, hay países pobres, como la India, donde se moderan estos efectos no

tanto por la actuación redistribuidora y social del Estado sino por la difusión, políticamente apoyada, de la propiedad rural y urbana. La cuarta situación es que hay países pobres como Brasil y México, en los que la debilidad en la difusión de la pequeña propiedad, así como el tamaño minúsculo de las políticas compensatorias frente a la magnitud de las desigualdades, propicia que la división entre vanguardia y retaguardia asuma sus proporciones y surta sus efectos más crueles. No hay política social y compensatoria que pueda prevalecer contra las consecuencias de un dualismo extremo, que propicia que la mayoría trabajadora de un país se vea condenada a la marginación, a la inseguridad y a la ignorancia. Este es el caso de México.

Una política alternativa enfrentaría la división entre vanguardia y retaguardia. Esta política presupone tanto la consolidación de la estabilidad monetaria como el desarrollo de una economía política sustitutiva del neoliberalismo. Dicha política avanza en dos frentes: la inversión social en el individuo y la formación de sociedades productivas entre sectores de la vanguardia y retaguardia, organizadas y apoyadas por el gobierno, por las empresas y bancos públicos, y por los centros y fondos semiindependientes que surgirían entre los gobiernos y los productores.

La inversión en la educación pública será siempre la directriz de cualquier política compensatoria que sirva para la superación del dualismo. Se enfocarían los esfuerzos sobre la educación primaria y secundaria con participación de la familia. Creo que también se debería incluir una parte de la inversión en las universidades, donde se dirigiera específicamente a crear gente que pudiera resolver los grandes problemas del país, así como de utilizar óptimamente sus recursos naturales y humanos. En países como México, parece que el gobierno no tiene la mínima intención de mejorar realmente en el atraso educativo en el que se encuentra.

La segunda vertiente de la política alternativa es productiva y estructural. Su esencia es una alianza, organizada por el Estado, entre la vanguardia y la retaguardia económicas. La evolución de los patrones de tecnología y organización industrial permite que la vanguardia produzca, de manera no patronizada, los materiales y las máquinas que los proyectos más rudimentarios de la retaguardia sean capaces de asimilar. Tales agentes tendrían la manera de alargar los plazos de inversión y de rentabilidad y de diversificar los riesgos de sus inversiones.

En una etapa posterior, regímenes alternativos de propiedad podrían desarrollarse a partir de las relaciones diversas entre Estado, fondos y empresas.

La agricultura más eficiente del mundo es aquella que se estableció en países como Estados Unidos con base en una amplia asociación entre los gobiernos y los hacendados. El dualismo italiano demuestra los límites de una solución regional cuando no hay un Estado nacional fuerte, capaz de combatir la separación rígida entre vanguardia y retaguardia. Fortalecer al Estado es la misión prioritaria.

La política alternativa no es (como sí lo es la política populista) la venganza de los excluidos mediante la redistribución paternalista y selectiva de la riqueza a una población desorganizada; al contrario: es la condición práctica de la unión nacional, construida sobre las bases de las formas organizadas de producción. Si se ofrecen oportunidades a ambas partes del país, se tienen que encontrar y construir agentes y aliados en ambas, pero tiene que ser una propuesta de carácter nacional.

¿Cuál será el destino de México en el siglo XXI? ¿podrá disfrutar los logros del progreso científico - técnico o seguir siendo un país del tercer mundo? La respuesta a éstas interrogantes dependerá de la forma con que el país participará en la globalización. Será un país "globalizado" desde el exterior o se convertirá en un sujeto consciente y activo del proceso de internacionalización de la producción y del capital, ésta es la cuestión central. Gran papel en su solución jugará el modelo económico que adoptará el país para enfrentar los retos del siglo XXI.

En la actualidad la capacidad de un país de lograr el desarrollo sostenido en gran medida se determina por la forma de su incorporación al proceso de globalización. Es un resultado de tal grado de desarrollo de la producción y del capital cuando sus expansiones prolongadas pueden efectuarse sólo como una ampliación de participación en el mercado internacional. Para aumentar las ganancias se deben vender más mercancías con un precio de costo menor posible. Si la creciente cantidad de mercancías producidas encuentra su límite en el volumen de la demanda, adquiere importancia la disminución del precio de costo lo que permite bajar el precio y aumentar las ventas. Pero una disminución significativa del precio de costo requiere de una producción en gran escala. Con la modernización y ampliación de la producción se cubre la demanda crecida pero de nuevo se actualiza la necesidad de bajar el costo. El ciclo se repite. La interminable sucesión de estos ciclos conduce a la expansión continua de los capitales en la cual ellos inevitablemente sobrepasan las fronteras nacionales⁵⁶.

Finalmente, la experiencia muestra que la participación en las exportaciones mundiales de los sectores de economía global con las tasas de crecimiento relativamente altas venía ampliándose. Los ejemplos más evidentes son los "tigres" asiáticos y el Japón. Estos países durante más de tres décadas mostraban los ritmos del desarrollo relativamente altos y venían ampliando su presencia en los mercados mundiales, logrando exportar en 1995 las mercancías por el valor de 958 mil millones de dólares o, sea, 23,3% más de lo que fue exportado por los E.E.U.U. y Canadá juntos⁵⁷.

Así que para un desarrollo duradero es importante ampliar la participación en los mercados internacionales. Pero ¿cómo? La única manera de incorporarse al proceso de globalización enseña la teoría económica convencional es la apertura económica. Pero ¿cuál apertura económica, la de América Latina o la de Japón y Alemania? Es que dicha teoría ignora el hecho de que existen dos formas de apertura económica. Una de ellas abre las fronteras de un país para la expansión de la fracción transnacional del capital mundial y requiere de las políticas neoliberales; otra abre las puertas del mercado internacional a las fracciones nacionales del capital mundial y está basada en las políticas económicas de apoyo estatal a los productores nacionales. La primera aumenta las exportaciones sobre la base frágil de niveles salariales relativamente bajos y conduce a una relativa disminución de participación nacional en el mercado internacional; la segunda lo hace sobre la base de mayor productividad y conduce al aumento de participación en el mercado internacional.

La existencia de dos formas de globalización no parece una novedad si recordamos como realmente era el proceso de transformaciones de la economía mundial. La globalización tiene su historia y es incorrecto interpretarla exclusivamente como un fenómeno actual. Realmente

⁵⁶ Esta mecánica de expansión internacional del capital fue bien descrita por N. Bujarin. (Véase: N. Bujarin, "La economía mundial y el imperialismo", Cuadernos de pasado y presente, 21, México, 1987, p. 104-105)

⁵⁷ Datos de Organización Mundial de Comercio, El Financiero, 19 de agosto de 1996, p. 28.

era y sigue siendo un proceso de internacionalización de la producción y del capital en el cual se forman y se desarrollan las cualidades sistémicas de economía mundial. En este proceso siempre existían ganadores y perdedores, "globalizadores" y "globalizados". En la segunda mitad del siglo XIX la mayor parte del territorio y de la población de la llamada zona periférica del capitalismo avanzado fueron violentamente incorporados a la órbita de reproducción del capital mundial (o, sea, fueron "globalizados") El mundo se dividió en metrópolis y colonias y la lucha por los mercados internacionales se continuó en forma de conflictos político - militares de los cuales los más grandes y desastrosos fueron la primera y la segunda guerra mundial.

Actualmente el mundo lo reparten económicamente las empresas transnacionales y la exportación del capital como un método importante de expansión ha cedido el lugar al crecimiento

de la producción en los sucursales de los transnacionales. En 1995, por ejemplo, según UNCTAD, el valor de los flujos de la inversión extranjera directa (IED) alcanzó 315 mil millones de dólares. Los fondos de la IED provinieron de casi 34 mil firmas que operan en un gran número de países y que los canalizan al mundo a través de sus 270 mil empresas filiales⁵⁸.

El mercado internacional se convierte cada vez más en un núcleo central del intercambio comercial y en objeto principal de la regulación macroeconómica, lo que se manifiesta en la formación de los espacios económicos comunes y en el crecimiento del papel de las organizaciones interestatales (G-7, BM, FMI, OMC).

Es característica la situación con la participación de los países desarrollados y en desarrollo en el mercado de las inversiones extranjeras directas (IED). En primer lugar, los países desarrollados se presentan como exportadores netos de las IED (con diferencia de 20 puntos porcentuales). En segundo lugar, la parte que corresponde a los países en desarrollo en el flujo mundial de las IED disminuye. En 1995, por ejemplo, su participación en este flujo era de 25% en contraste con 29% en 1994.

Históricamente la globalización avanzó en un ambiente de proteccionismo y no de liberalismo. La expansión más fuerte y conflictiva del capital del siglo XIX que condujo al gran cambio en la organización de la economía mundial fue acompañada por el resurgimiento del proteccionismo lo que muestra que éste no sólo es compatible con la globalización sino apoya a este proceso. Así que no hay razones históricas para sostener que la apertura económica neoliberal como la única vía de mundializarse.

La tesis sobre el comercio libre como la forma más eficaz de organizar la vida económica internacional no se comprueba, tampoco, por las realidades actuales. La teoría supone que los ganadores compensarán a los perdedores, en realidad dicha compensación nunca se paga; se supone que con el comercio libre no existe desocupación, en realidad las regiones que pierden sus industrias principales muestran elevada desocupación durante períodos prolongados; la teoría supone que no hay costos de realización de cambios estructurales, en realidad estos costos a menudo son considerables; se supone que se paga a los individuos salarios basados en sus cualidades individuales, realmente no es así, el salario está vinculado con la industria en que uno trabaja; se supone que las cuentas nacionales comerciales se

⁵⁸ El Informe de la inversión 1996 de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD). Véase: El Financiero, 18 de octubre de 1996, p. 10.

equilibran en períodos relativamente breves, pero la década de los ochenta demuestra que el comercio libre no se equilibra tan rápidamente como lo supone la teoría⁵⁹.

Por un lado, la ciencia económica oficial de los países más industrializados (incluso el Dr. Ernesto Zedillo) ha convertido esta tesis en algo incuestionable, por otro lado, los ejecutivos de estos países no lo usan como una guía para diseñar sus políticas económicas.

La experiencia del desarrollo en el período de la segunda posguerra muestra que los países que lograron aumentar su presencia en el mercado mundial (Comunidad Económica Europea, Japón, "los tigres asiáticos") lo hicieron con ayuda de los modelos económicos donde el estado era un agente económico de primer orden. Lester Thurow⁶⁰ agrupa los modelos económicos de este tipo bajo el nombre de "el capitalismo alemán - japonés" y considera que éste es muy diferente de lo que él llama "el capitalismo anglosajón." Una de las diferencias importantes consiste en el hecho de que mientras "en la teología económica norteamericana el gobierno no cumple ninguna función en la inversión y tiene papel legítimo sólo en la investigación, tanto Europa como Japón creen que el gobierno tiene que representar un papel en el crecimiento. Existen los proyectos europeos que están destinados a ayudar a las firmas a competir en algunas industrias importantes.

Segunda visión

Actualmente, igual que antes, la llamada globalización supone la existencia de dos polos de este proceso y aunque la configuración y la estructura de estos polos pueden cambiar dependiendo de los resultados del desarrollo, siempre están presentes y se encuentran en conflicto que se debe a la necesidad de asegurar la valorización del capital y el crecimiento de distintos sectores de economía mundial con base en un sólo espacio económico internacional.

A continuación trataremos de precisar las características de éstas dos posiciones en el proceso internacionalizador en términos de las políticas económicas que las aseguran. La primera posición la vamos a llamar "modelo tradicional" (apertura económica de corte fondomonetarista) y la segunda "modelo alternativo" (apertura económica con base en el apoyo estatal a los productores nacionales).

Modelo tradicional y modelo alternativo

El modelo tradicional parte de la creencia en la utilidad principal de los estándares internacionales de igualación económica sobre las necesidades vitales interiores con el objetivo de avanzar hacia el mercado libre, el único ambiente válido (según esta visión) para asegurar la eficiencia económica. En lo que se refiere a las fuentes del desarrollo, se considera que la importación del capital es el factor número uno del desarrollo y la meta importante de las políticas económicas. La apertura económica se entiende como la eliminación de las barreras para la penetración de las mercancías y de los capitales extranjeros al país.

⁵⁹ Véase: Thurow, L. "La guerra del siglo XXI", Javier Vergara Editor S.A., Buenos Aires, Argentina, 1992, p. 97-98.

⁶⁰ Op.cit.

El modelo alternativo, al contrario, se caracteriza por la creencia en la necesidad de dar al mercado por parte del Estado los marcos generales de su acción debido a su incapacidad de solucionar por sí solo los problemas vitales. Se considera más importante generar e invertir el excedente económico nacional que invitar el capital extranjero. La apertura económica se entiende como el mejoramiento de las condiciones necesarias para que se amplíe la participación de las empresas nacionales en el mercado mundial. Otros rasgos típicos de estos modelos son los siguientes:

Dentro del modelo tradicional: el abatimiento de la inflación es un objetivo muy importante de las políticas económicas; principio básico de la política comercial es la apertura económica; el tipo de cambio es, como regla, sobrevaluado y está al servicio de: i) la disminución de la inflación; ii) los intereses de los importadores; iii) la estabilidad de las condiciones de exportación de las ganancias; se considera importante desregularizar la economía y disminuir el sector público por medio de las privatizaciones lo que favorece a la inversión del capital extranjero y ayuda a cumplir las obligaciones internacionales; el superávit del presupuesto público es una de las metas de primer orden porque esto: a) contribuye al abatimiento de la inflación; b) mantiene la capacidad del estado de apoyar el tipo de cambio; c) garantiza el cumplimiento de las obligaciones internacionales; la expansión en el mercado internacional se realiza, como regla, sobre la base de los niveles salariales relativamente bajos, lo que en gran medida se debe a la ausencia de las políticas industriales y a la supeditación de los aumentos salariales a la tarea de contener la inflación; es típico el déficit de la balanza comercial lo que, también, no es sorprendente en las condiciones de ausencia de las políticas industriales, del tipo de cambio sobrevaluado y de la apertura económica en un entorno de las relaciones comerciales con las potencias más desarrolladas.

En los marcos del modelo alternativo: la inflación no se percibe de manera tan dolorosa, en las políticas de ingresos el énfasis se hace en el crecimiento salarial más que en la estabilidad de los precios y se considera que es mejor un crecimiento con la inflación que un estancamiento con los precios relativamente estables; la política comercial es pragmática; el tipo de cambio es competitivo, está al servicio de las necesidades de los exportadores y protege el mercado interno frente a las competencias externas; el Estado juega un papel importante en la economía, se admite un moderado déficit del presupuesto público ya que éste puede surgir de las fuertes políticas industriales; la expansión del capital se efectúa sobre la base de mayor productividad y competitividad, la ampliación del mercado nacional y el mejor ámbito para las inversiones en general; como resultado de las políticas industriales, el tipo de cambio competitivo y las políticas nacionales de "conquista estratégica," la balanza comercial se caracteriza por un permanente superávit.

Los modelos que acabamos de presentar no existen en forma pura. No se trata de buscar los países donde están plasmados en cien por ciento. Son los extractos de las experiencias de ganadores y perdedores de la competencia por los mercados internacionales en el período de la segunda posguerra.

Resumen de prioridades económicas del modelo alternativo.

Muchas características del modelo alternativo han sido propuestas en la prensa por los científicos y por los representantes de asociaciones de los productores nacionales. Para pasar a este modelo las prioridades actuales de la política económica deben ser sustituidas por otras:

- a) creación de las condiciones favorables para la competencia de productores nacionales en los mercados internos y externos;
- b) apoyo estatal al proceso de modernización de la producción y de desarrollo del factor humano;
- c) adaptación del mecanismo económico a una mayor dinámica inicial de los precios.

La primera prioridad debe plasmarse en la práctica a través de: renegociación de la deuda externa del país y del TLC; paso a una política comercial pragmática; introducción de un tipo de cambio competitivo; ampliación y abaratamiento del crédito; redistribución de las cargas tributarias.

La realización de la segunda prioridad exige cuatro medidas: política de fomento industrial y de fomento agrícola (elaboración de la estrategia, financiamiento y estimulación de los cambios tecnológicos); desarrollo de la ciencia y la educación así como la capacitación de los trabajadores; desarrollo de la infraestructura.

La tercera prioridad supone las medidas capaces de neutralizar el impacto negativo de la mayor dinámica inicial de los precios sobre los salarios reales, inversiones y otros procesos vitales en la economía y podría incluir: indización de salarios a los precios con ajuste semestral o trimestral retroactivo, indización de otras variables económicas que lo van a necesitar; utilización de los pactos en calidad del instrumento para lograr el manejo socialmente coordinado del proceso de transformación del mecanismo económico en general.

Entre los principales resultados positivos de la aplicación de las medidas mencionadas es de esperar: ampliación del mercado interno; impulso a las inversiones y al desarrollo de la producción nacional; aceleración del progreso técnico; ampliación de la base material de los ingresos públicos; reducción paulatina de la diferencia en la productividad del trabajo con los países desarrollados; paulatina recuperación de los salarios reales; superávit de la balanza comercial y el aumento de las reservas internacionales.

Dentro de los resultados negativos pero realmente aceptables e inevitables por lo menos durante el arranque del nuevo mecanismo económico, deberán aparecer una inflación inicialmente mayor a la que tenemos actualmente y un déficit presupuestario mayor al que exige el FMI. Estos efectos no son tan desastrosos como los pinta el enfoque neoliberal que sólo sabe estabilizar los precios a través de políticas salariales, monetario-crediticias y fiscales severamente recesivas. Vale la pena subrayar, que el nuevo modelo posee los mecanismos internos de retención de los precios (con base en la ampliación de la oferta) y de reducción del déficit del presupuesto público (con base en la ampliación de sus ingresos) de tal suerte que en el caso de su aplicación iría eliminando paulatinamente los efectos negativos que lo acompañan. En general representará en sí una especie del mecanismo económico de transición. Transición del país de una posición pasiva a una posición activa en el proceso de internacionalización de la producción y del capital. La medida indispensable y al mismo tiempo más difícil será la de renegociación de la deuda externa y del Tratado de Libre Comercio. Pero sin ésta no se podrá arrancar una nueva articulación de los vínculos de la economía mexicana con el exterior que es tan necesaria para un desarrollo sostenido del país.

Un elemento importante debe ser el manejo socialmente coordinado de la inflación. La ventaja de México consiste en el hecho de que tiene la experiencia y los mecanismos aprobados de

los pactos sociales que podrían utilizarse para determinar las formas concretas de esta regulación.

Hay que tener claro que la naturaleza social del nuevo modelo puede ser distinta. Puede convertirse en un programa sólo al servicio del gran capital nacional. Pero incluso en este caso la clase trabajadora y el sector de la pequeña y mediana empresa tendrían las posibilidades potenciales para avanzar económicamente en mejor forma en comparación con las que ofrece el modelo económico actual. En el caso de aumento del grado de actividad política y social de estos sectores y de su participación mayor en la toma de las decisiones nacionales (logros democráticos) el modelo alternativo podría conducir a una mayor participación de dichos sectores no sólo en la generación del progreso económico sino, también, en sus resultados.

CAPÍTULO III. Aspectos de la Política Social: El combate a la Pobreza

3.1. Aspectos conceptuales de la Política Social

3.1.1. Definiciones

La política social establece un conjunto de normas, instituciones y acciones que el Estado utiliza para garantizar el bienestar de la población. En México, la promoción de la justicia social y el bienestar emanan del mandato constitucional.

La cuestión social para México es una responsabilidad del Estado Mexicano, el cual está organizado a través de derechos constitucionales precisos, de promoción y seguridad social para sus ciudadanos:

Educación, salud y vivienda.

Trabajo digno y socialmente útil (Art. 3º, 4º y 123).

Los ámbitos de intervención de la política social incluyen cuatro grandes apartados:

- 1) Generación, administración y acceso a bienes y servicios básicos (educación, salud, vivienda y alimentación).
- 2) Políticas de empleo y oportunidades de ingresos.
- 3) Políticas fiscales: de ingreso y gasto público (gasto social).
- 4) Fuentes y uso de recursos públicos.

¿Qué ha sido y qué es la Política Social?

La política social ha sido históricamente una fuerza activa en el ordenamiento de las relaciones sociales. No es la simple suma de las políticas y programas destinados a atender las demandas de la sociedad, es sobre todo, una acción modeladora del orden y del conflicto social.

La política social resume la complejidad social en las que interactúan:

*La sociedad y sus estructuras básicas: Población, familias, individuos, colectivo.

* Principios, valores e intereses de la política: Estado, instituciones, partidos y organizaciones.

*Tendencias y ciclos de la economía: tecnología, nivel de desarrollo, organización de la producción, sectores emergentes o en declive y contexto económico internacional.

La política social es en este sentido mediadora entre lo macro y lo micro social. Es una práctica socialmente construida, es generadora de orden en la sociedad, es decir, acción canalizadora que demarca actores, ámbitos y conflictos, entre el Estado, el mercado y la sociedad. Tanto cuando omite, como cuando interviene, la política social construye, consolida o contribuye al cambio del orden social.

Etapas de la Política Social en México

1ª (1920-1940). Movilización popular con reparto de activos.

2ª (1940-1982). Creación institucional bajo un pacto corporativo-popular.

3ª (1982-2000). Transición y reconstrucción de una nueva estrategia social: interacciones Estado-economía-sociedad.

La primera etapa de la política social en México que comienza después de la Revolución mexicana y termina cuando concluye el gobierno de Lázaro Cárdenas (1920-1940) se puede resumir en ocho puntos principales.

1. La movilización popular define el contenido y prioridades de la política social.
2. Se alienta y promueve la organización de la sociedad para responder a las demandas de educación, salud, abasto, tierra y crédito.
3. El gobierno organiza, pero interviene débilmente en la prestación directa de servicios.
4. El cumplimiento de la Ley es el instrumento privilegiado para llevar a cabo la política social y cumplir con el propósito de justicia y equidad.
5. El gasto social se concentra en apoyar la educación para dar cumplimiento al artículo tercero constitucional.
6. Se aplica la reforma agraria para dar cumplimiento al artículo 27 constitucional y atender la demanda de los campesinos. Desaparece la oligarquía terrateniente para dar paso a la organización campesina.
7. Se alienta la organización sindical y se protege el trabajo, para dar cumplimiento al artículo 123 constitucional: se crean sindicatos, gremios, cooperativas y asociaciones mutualistas.
8. Se fundan instituciones para impulsar el desarrollo: Banco de México, Nacional Financiera, Banco de Crédito Agrícola, Secretaría de comunicaciones y Obras Públicas, Comisión Nacional de Irrigación, entre otras.

Después de fundar algunas instituciones, crear sindicatos, cooperativas, etc., y con una sociedad mejor organizada, comienza la segunda etapa que va de 1940 a 1982, en la que destacan cinco apreciaciones generales.

- a) Construcción de un "Estado de Bienestar", en un entorno de crecimiento económico nacional e internacional.
- b) Despliegue institucional para proporcionar bienestar a la población organizada: IMSS, ISSSTE, CONASUPO, BANRURAL, INFONAVIT.
- c) La política social se construye bajo los principios de seguridad social con derechos y obligaciones normados sobre la categoría del trabajador y no sobre la del ciudadano.
- d) El acceso a los servicios se volvió cada vez más selectivo y diferenciado: los derechos sociales se convirtieron en derechos de gremios vinculados al pacto corporativo-popular.
- e) Creciente desencuentro entre la demanda social y la atención institucional: numerosos contingentes "territorializados" como los jornaleros agrícolas, los colonos populares, la población rural y los trabajadores informales, quedaron al margen de los beneficios sociales.

La tercera y última etapa en donde se lleva a cabo principalmente una reforma del Estado, con un cambio en el modelo de desarrollo económico denominado "neoliberal", abarca desde 1982 hasta el año 2000, y se puede resumir en seis puntos.

- 1) A partir de 1982 se presentan dos situaciones:
 - 1.1) Desgaste de una estrategia de política social (estatista y corporativa)
 - 1.2) Deterioro de las instituciones de bienestar social
- 2) Surgimiento de programas específicos, focalizados, por fuera de las instituciones tradicionales: SAM, COPLAMAR, Renovación Habitacional, Solidaridad, Progresía.

- 3) Cambios internos y externos en la economía, la política y la sociedad.
- 4) Las últimas dos décadas se han sobrepuesto dos procesos:
 - 4.1) de transición a la democracia.
 - 4.2) el surgimiento de un modelo abierto y de mercado.
- 5) Se debilitan identidades sociales básicas del periodo anterior, base de aquel Estado social: clases sociales, sindicatos, industrialización y la fórmula sindicato-empleo formal-seguridad social.
- 6) La respuesta han sido cambios en un nuevo estilo de intervención social mucho más balanceada y compartida entre sociedad y gobierno.

Un análisis más completo y propositivo respecto a las políticas sociales se encuentra en el Capítulo V (Conclusiones) de este trabajo, favor de remitirse a él.

El neoliberalismo promueve con sus políticas una acelerada redistribución regresiva de la riqueza. Esto provoca un proceso masivo de empobrecimiento y una creciente polarización de la sociedad entre ricos y pobres como resultado del desempleo o el subempleo, la depresión salarial y las medidas fiscales regresivas.

De acuerdo a Cristina Laurell⁶¹ existen cuatro estrategias concretas de la implantación de la política social neoliberal y son: i) recorte del gasto social; ii) la privatización; iii) la focalización del gasto social público en programas selectivos contra la pobreza y la descentralización, y iv) la acumulación y mercantilización del bienestar social.

El Banco Mundial recomienda que el Estado proporcione estímulos al sector privado como créditos y subsidios iniciales, insertándose en un sistema dominado por el capital financiero.

El proceso global de empobrecimiento provocado por las medidas económicas neoliberales combinado con su ataque a los derechos sociales ha dado por resultado estallidos sociales (EZLN en enero de 1994) y resistencia política organizada. Ante esta situación el gobierno mexicano representado por el Partido Revolucionario Institucional (PRI) ha cambiado su discurso llegando a negar que su proyecto tenga inspiración neoliberal, llamándole "liberalismo social".

En México como en el resto de América Latina, la descentralización neoliberal -que tiene por objetivo incentivar los procesos de privatización- ha sido promovida activamente por el FMI y el BM condicionando los préstamos para programas sociales a la descentralización y al pago de servicio e intereses de la deuda en un alto porcentaje del PIB.

3.1.2. Ámbitos de la Política Social y de la Política económica.

Por más de una década, la política social, tal y como se expresa en el gasto público, en las formas de gestión y en las reformas que se han aplicado, ha operado como un residuo de la política económica que mediante el ajuste de las cuentas públicas busca esencialmente la estabilidad de los precios. Con ello, se han ido reduciendo los recursos que se necesitan para satisfacer los grandes atrasos que se han creado en ese terreno: la educación, la salud, la vivienda y el combate a la pobreza. El gasto programable dentro del presupuesto federal, es decir, el que puede asignarse de antemano en función de la previsión de los ingresos que se

⁶¹ Laurell, Cristina. "Avanzar al pasado: La política social del neoliberalismo", *Estado y Políticas Sociales en el Neoliberalismo*, fundación Friedrich Ebert, México, 1993.

obtendrán (a diferencia del pago de los intereses de la deuda, que son no programables) es actualmente el más bajo como proporción del producto interno bruto de los últimos veinte años, y 60 por ciento del total se usa para atender a la pobreza.

Pero, aunque es un elemento básico, no se trata sólo de una cuestión del dinero requerido para satisfacer las necesidades de una sociedad que se ha ido empobreciendo de manera constante y que se ha hecho más desigual, sino de la forma misma en que se concibe eso que se llama la política social. Sin un replanteamiento serio y con legitimidad política de esa concepción, no serán nunca suficientes los recursos para remontar los atrasos, y con posibilidad de poner a grandes grupos de la población en mejores condiciones de bienestar y con oportunidad de empezar a remontar la pobreza de decenas de millones de personas.

El asunto no es únicamente el de asignar más fondos para gastar en programas sociales. Esto no se reduce a una disposición para asignar el gasto, sino que depende de la disponibilidad de recursos, con lo que la política fiscal se convierte en el vínculo necesario de la capacidad de acción del Estado en materia social. Hoy no sería exagerado decir que el centro de una reforma del Estado pasa por la superación de la pobreza del fisco, más allá de las bondades pregonadas de la contabilidad hacendaria resumida en las cifras del déficit fiscal. Todo acuerdo político que se centre sólo en las condiciones de la "governabilidad" será incompleto sin la reforma de la fiscalidad.

Pero existe también el plano de nuevas definiciones de lo que podríamos denominar como la cuestión social en México. Esa cuestión ocupa cada vez más un lugar central en el modo de crecimiento y de desarrollo del país, pues corresponde a una forma en que se expresa la iniquidad. La cuestión social abarca ese amplio campo de los derechos sociales que se han ido transformando, pero no necesariamente fortaleciendo en el largo periodo de lento crecimiento económico y de crisis recurrentes. Al avance (aún incompleto) de los derechos civiles de la población, como ha sido el del voto libre, no ha correspondido el de los derechos sociales, que son el sustento de una menor desigualdad.

En México la desigualdad es un hecho claramente visible y coexiste con una cada vez mayor exclusión de grupos de la población. Exclusión significa literalmente dejar fuera, y para los efectos de la política social se refiere a aquellos que no tienen lugar en los circuitos de la producción de la riqueza. Mientras los pobres pueden aún estar integrados marginalmente en los procesos económicos regulados por el mercado, los excluidos se convierten en verdaderos extraños. El proceso económico va reproduciendo las formas de exclusión, primero entre los que de manera crónica están fuera del mercado y, segundo, entre quienes se reducen los espacios de movilidad social que se fueron creando en otras etapas con los cambios sociales y, en especial, con el crecimiento del producto y que son mecanismos que han reducido su efectividad en el mejor de los casos y en algunos han desaparecido.

En el terreno del funcionamiento de la economía hay un circuito que no va a ser fácil de romper y que será un límite a cualquier planteamiento de un nuevo esquema de la política económica y la social. Ese circuito se refiere a las condiciones de la estabilidad macroeconómica que todas las fuerzas políticas y los empresarios quieren mantener, a las exigencias del mayor crecimiento del producto y a la necesidad de reducir los extremos de la desigualdad. Aumentar el producto en un entorno estable de precios (incluidos el tipo de cambio y las tasas de interés) y de abatimiento de las condiciones de desigualdad, es un compromiso que se está forjando de modo cada vez más claro en las propuestas del nuevo

gobierno. No se pueden satisfacer todas estas condiciones al mismo tiempo, cuando menos en un periodo de transición como el que se requiere por razones financieras y estructurales que prevalecen en la economía. La cuestión social es un asunto que deberá plantearse de manera explícita y no residual en lo que puede ser un nuevo modo de gestión económica.

Política Social de Salinas y Zedillo

Pasemos ahora a cuestionar un poco la política social de los últimos dos sexenios, el de Carlos Salinas y el de Ernesto Zedillo.

Por más de una década, la política social como lo expresa el gasto público, en su gestión y en las reformas que se han aplicado ha operado como un residuo de la política económica que mediante el ajuste de las cuentas públicas busca esencialmente la estabilidad de los precios. Se han ido reduciendo los recursos que se necesitan para satisfacer los grandes atrasos que se han creado en ese terreno: la educación, la salud, la vivienda y el combate a la pobreza.

El gasto programable dentro del presupuesto federal es el que puede asignarse en función de la previsión de los ingresos que se obtendrán, que es diferente al no programable que se destina al pago de la deuda. El primero es actualmente el más bajo como proporción del producto interno bruto de los últimos veinte años, y 60 por ciento del total se utiliza para atender a la pobreza.

Lo que ha quedado claro es que no sólo se requiere de dinero para satisfacer las necesidades de una sociedad que se ha ido empobreciendo de manera constante y que se ha hecho más desigual, sino de la forma en que se concibe la política social. Debe existir un replanteamiento serio y con legitimidad política de esa concepción, para que los recursos puedan ayudar a remontar los atrasos y poder permear a un mayor número de habitantes del mentado bienestar para la familia.

Nos debemos cuestionar si es suficiente con asignar mayores recursos para los programas sociales. Esto depende de la disponibilidad de recursos, con lo que la política fiscal se convierte en un vínculo necesario de la capacidad de acción del Estado en materia social. Es de notar que el Estado parece que transita por una superación de la pobreza del fisco, independientemente de las cifras que maneja la Secretaría de Hacienda, por lo que hoy más que nunca es necesaria una reforma fiscal integral.

En México la desigualdad es un hecho innegable y coexiste con una cada vez mayor exclusión de grupos de la población. En este punto, "exclusión" significa dejar fuera, incompatible, y para los efectos de la política social se refiere a aquellos que no tienen en los circuitos de la producción de riqueza. Mientras los pobres se integren marginalmente en los procesos económicos regulados por el mercado, los excluidos se convierten en extraños. El proceso económico va reproduciendo las formas de exclusión.

Para que funcione la economía existe un circuito que no va a ser fácil de romper y que será un límite a cualquier planteamiento de un nuevo esquema de la política económica y la social. El circuito se refiere a las condiciones de estabilidad macroeconómica que todas las fuerzas políticas y los empresarios quieren mantener, a las exigencias del mayor crecimiento del producto interno y a la necesidad de reducir los extremos de la desigualdad.

El gobierno que entrará en funciones en diciembre próximo se ha comprometido a incrementar el producto en un entorno estable de precios y de abatimiento de las condiciones de desigualdad, y en su conjunto suena muy difícil de cumplir en el corto plazo.

Mientras Salinas llevó a cabo la reforma económica neoliberal, Zedillo inició y dejó inconclusa la reforma social neoliberal. Las privatizaciones, la apertura de la economía y la desregulación son obras de Salinas. Un cambio importante en la política económica de Zedillo es la introducción del tipo de cambio flotante.

En lo social, Salinas introdujo muy pocos cambios. Su programa emblemático *Solidaridad*, empezó siendo un programa flexible en el que diseñaba un traje a la medida para cada comunidad o cada barrio, que terminó siendo un programa burocratizado con un enfoque muy distinto al neoliberal. El Secretario de SEDESOL, Carlos Rojas, condujo el Pronasol con éxito político-electoral, que no benefició a los más pobres, sino a los más organizados. En 1992, *Solidaridad*, en su área de apoyo a proyectos productivos arrancó tarde, formalizándose en el fondo Nacional de Empresas de Solidaridad (Fonaes).

Durante el gobierno de Salinas se manejaron dos proyectos de país paralelos. Uno simbolizado por el Tratado de Libre Comercio con América del Norte y la modernidad primermundista , y otra simbolizada por *Solidaridad*, en que se planteaba organizar territorialmente a la población para sustituir la estructura sectorial del partido en el poder (PRI) por el nuevo partido de solidaridad. Mencioné que quedó inconclusa la reforma social neoliberal debido a que el Banco Mundial en su Informe Mundial de 1990 recomienda como ideal neoliberal el de combatir la pobreza extrema por la vía el paquete de capital humano: alimentación, educación y salud, sin la interferencia del gobierno.

Zedillo, por su parte, sí atendió las recomendaciones del Banco Mundial, por medio de la implementación en 1997 del Progresá. En la Sedesol continuó Carlos Rojas, y *Solidaridad* se mantuvo durante varios años, pero sin la fuerza anterior, con pugnas entre ésta Secretaría y la Subsecretaría de Presupuesto de la SHCP (Santiago Levy). La Sedesol se debilitó debido a que los programas de *Solidaridad* fueron descentralizados de los estados, minando su poder político. Asimismo, la Subsecretaría de Presupuesto de la SHCP fue quien diseñó cuatro cambios en el ámbito social, quedando fuera del campo de acción la Sedesol.

El primero fue la privatización del sistema de pensiones del IMSS, pasando su administración a las Afores, en las que cada quien recibirá como pensión una suma que depende de los años que haya trabajado y de los montos que haya ahorrado. Esta reforma buscaba incrementar más que nada el ahorro interno, pero no logró su objetivo y comprometió mucho dinero de los recursos públicos que se restó a otros lugares.

Segundo, la descentralización de las tareas de la Sedesol hacia los estados, culminó con la reforma de la Ley de Coordinación Fiscal, que establece los procedimientos para asignar lo que llama aportaciones federales a estados y municipios. Pero la descentralización se llevó a cabo más por presiones de partidos políticos (PAN), para que los gobiernos locales manejen más recursos.

Tercero, el Progresá es un programa dirigido sólo a los pobres extremos del medio rural que habitan en localidades de alta y muy alta marginación. Se apoya en dos dogmas, el primero es que el subdesarrollo y la pobreza son una consecuencia de la carencia de capital humano,

como son: la educación, salud y alimentación en la mayoría de la población. El segundo dogma es la búsqueda de la eficiencia para evitar el desperdicio de recursos, o sea, focalizar la ayuda sólo en los pobres extremos.

Cuarto, reducción de subsidios generalizados al consumo de leche, maíz y tortilla, que cayeron entre 50 y 75 por ciento. Mientras en 1995 el subsidio destinado a la tortilla fue de mil 832 millones 200 mil pesos, para este año fue de apenas 554 millones 400 mil (-69.74%). Los recursos destinados al abasto social de leche pasaron, de mil 96 millones 800 mil pesos en 1995, a 452 millones 600 mil para este año (-58.73%).

En los anexos del sexto Informe de Gobierno de Zedillo se resalta que el gasto federal en programas de combate a la pobreza rural pasó de mil 455 millones 500 mil pesos, en tortilla maíz y harina, a 715 millones 900 mil pesos (-50.8%).

El número de despensas otorgadas a través del Programa de Asistencia Social Alimentaria a Familias, pasó de 21 millones 70 mil 698 despensas, en 1997, a 20 millones 114 mil 892 en el presente año (-4.5%). Respecto al Programa de Abasto Social, se indica que los litros de leche distribuidos diariamente pasaron de 3.8 millones en 1997 a 3.1 millones este año (-18.42%); y de los 2 millones 46 mil kilogramos diarios de tortilla que se regalaban a las familias pobres, actualmente se da un millón 78 mil kilos (-47.3%).

Otro de los programas que sufrieron recortes en la asignación de recursos fue el destinado al Ramo 26 (Desarrollo Social y Productivo en Regiones de Pobreza), que pasó de 163 millones 300 mil pesos en 1995, a 82 millones 300 mil pesos en este último año (-49.6%).

El último estudio de la Comisión de Desarrollo Social de la Cámara de Diputados, de agosto del 2000, resalta que debido a los efectos del error de diciembre, 2.5 millones de familias quedaron fuera del abasto de leche subsidiada, y un millón de personas ya no reciben un kilo de tortilla gratis de ayuda, con lo cual el padrón se redujo en casi 45 por ciento. También, 200 mil 375 familias dejaron de recibir atención en casas de asistencia social. Un dato adicional que reporta el estudio es que se dejaron de construir 6 mil 18 kilómetros de caminos rurales y se habían atendido a 3 mil 913 comunidades menos que en 1997, lo que representa una reducción de 65 por ciento en este rubro.

Es importante señalar que ésta focalización en la asignación de recursos no contempla a la gran cantidad de pobres extremos que viven en las ciudades.

Los problemas principales en el gobierno de Zedillo radican en la falta de articulación positiva entre la política económica y la social. Aumentó el gasto social, pero la política económica se encargó de que los salarios reales de los trabajadores independientes bajaron casi 25 por ciento entre 1994 y 1999.

Por último, los criterios de selección de beneficiarios en Liconsa y Fidelist son diferentes al del Progresá. Ninguno de ellos coincide tampoco con los criterios de pobreza extrema que la Ley de Coordinación Fiscal define para la asignación de las aportaciones federales en la materia.

3.2.- Políticas de Combate a la Pobreza en el Mundo

En las diferentes latitudes de nuestro mundo se acepta que las dificultades económicas y los cambios en las formas en que operará el Estado, han creado dificultades especiales para prestar servicios sociales a la población de menores recursos.

Estos nuevos desafíos obligan a repensar más de cerca las acciones de la política social. Ejemplos de las discusiones que se han generado, son los actuales debates en los Estados Unidos de Norteamérica sobre el sistema de salud, las preocupaciones que han generado las insuficiencias de las redes de salvamento de los países de Europa del Este en transición o la urgencia con que los países latinoamericanos se aprestan a poner en marcha cada vez mayores esfuerzos para disminuir la pobreza.

Cada gobierno no puede esperar que el mercado, por sí mismo provea satisfactoriamente de los elementos indispensables para que toda la población asegure el acceso a bienes como la salud, educación, vivienda y alimentación, tampoco puede pensar que puedan sustituir todos los elementos que el mercado pone en juego para ofrecer más bienes.

Las políticas sociales no son sencillamente estrategias derivadas de la necesidad de hacer políticamente viables las reformas de la economía con el afán de mantener la gobernabilidad, reforzar la legitimidad o asegurar el consenso. Están estrechamente ligadas a la propia viabilidad de los sistemas económicos, políticos y sociales del futuro⁶².

En las siguientes líneas se presenta un bosquejo de cómo se están redefiniendo las políticas sociales en diversas regiones del mundo en el contexto de las reformas económicas y de cambio político y social, que ocurren en diferentes latitudes.

3.2.1. Estados Unidos y Europa

El presidente Franklin D. Roosevelt puso en marcha por primera vez un programa de medidas económicas para rescatar a su país de la recesión que comenzó en 1929, firmando el Acta de Seguridad Social, con lo que se proponía beneficiar a grupos específicos de la población.

Roosevelt siguió una estrategia económica keynesiana preocupada por resolver más una cuestión de recesión económica, que de ataque a la pobreza. Apostaba a que, cuando la gente regresara a trabajar, no existirían pobres en su nación. En el Acta de Seguridad Social se contemplaba un seguro de desempleo y uno de retiro, para evitar que quienes temporalmente se encontraban sin trabajo cayeran en la pobreza. Después con Martin Luther King disminuyó la discriminación racial entre negros y blancos.

Posteriormente, Lyndon B. Johnson aplicó una serie de programas conocidos como la "Gran Sociedad", para prevenir que los sectores menos favorecidos cayeran en la pobreza. Se trataba que la población asegurara el bienestar económico a través de mecanismos de transmisión directa, como seguros de desempleo, de retiro, subsidios a los alimentos). Por primera vez se instrumentó una política social que buscaba promover la igualdad de oportunidades. En los años sesenta se creía que si todos los niños tenían la oportunidad de

⁶² Instituto Nacional de Solidaridad. "Política Social: Retos y Perspectivas", México, 1994, pág. 6.

asistir a la escuela, sería suficiente para erradicar las manifestaciones de pobreza en Estados Unidos⁶³.

En Estados Unidos, la política social no se ha desarrollado ampliamente porque no ha tenido que enfrentar un problema de pobreza severo y porque los grupos más pobres no han logrado organizarse efectivamente dentro del sistema de representación política para articular sus demandas.

Por otro lado, el caso de Europa Occidental es muy similar al de los Estados Unidos, ya que la mayoría de la población tiene niveles de vida altos, cuentan con todos los servicios necesarios para no correr el riesgo de enfrentar problemas de pobreza importantes. La Unión Europea se encarga de dirigir las políticas económicas que rigen en esta parte del mundo y que benefician a la mayoría de sus integrantes. Todos tienen derecho a la educación básica, tienen estándares altos de nutrición y por consiguiente de salud, además de contar con pensiones con las que pueden vivir sin problemas el resto de sus días, no representando una carga para sus familias.

3.2.2. Europa del Este

En un marco de profundas transformaciones en varios de estos países, la política social se ha dirigido especialmente para asegurar a la población el ingreso suficiente para satisfacer sus necesidades.

Las radicales modificaciones se han orientado en tres diferentes direcciones: la estabilización macroeconómica, la restructuración microeconómica y sectorial (mediante la reasignación de recursos y actividades productivas), así como los procesos de privatización.

Al dar prioridad a la reducción de la inflación y el déficit en la balanza de pagos, se han generado costos considerables en materia social, de inversión y crecimiento, aumentando el riesgo de sufrir la pérdida de las capacidades de la población para generar sus propias posibilidades de satisfacer necesidades básicas. La pobreza se incrementó debido a los subsidios, distorsiones en precios relativos, instrumentándose severas políticas presupuestales y monetarias restrictivas que provocaron contracciones en la demanda agregada (como ocurrió en Polonia y Yugoslavia).

Los escasos esfuerzos en las políticas sociales han operado en el área de salud y en la implantación de esquemas que introducen seguros de salud y sociales basados en el empleo y en el ingreso de las personas. Ante la caída del gasto del gobierno en servicios sociales, se han introducido cuotas a los usuarios de los servicios, para compensar dichos recortes.

Se han creado las llamadas “redes de salvamento”, cuyo fin es evitar que la población caiga por debajo de lo que se conoce como la línea absoluta de pobreza, asegurando un ingreso familiar mínimo que resguarde las capacidades básicas de la población, se establecieron niveles mínimos de salarios, pensiones y asistencia a desempleados. Sin embargo estos esfuerzos son insuficientes, pues es claro que en la transición hacia la economía de mercado se deberá invertir más en las personas, aumentando sus capacidades productivas en un entorno de creciente productividad y cuidado del entorno macroeconómico.

⁶³ En México se han instrumentado programas como el Pronasol y Progresá con la misma filosofía.

3.2.3. América Latina

En América Latina, en la década de los ochenta, se vivió una profunda crisis económica. Como la tasa de crecimiento anual del PIB fue menor a la demográfica, el ingreso per cápita disminuyó a un ritmo de 0.8 por ciento cada año, debido a que bajaron los precios de los productos exportables, se incrementó el proteccionismo, y se desaceleró el ritmo de crecimiento de la economía mundial. Lo anterior ha provocado el incremento de la pobreza en la región.

Se tuvo que abandonar el objetivo primordial del crecimiento sostenido y rápido que, se combinaba con mediadas orientadas por la consecución de la igualdad. Ello tuvo efectos de los niveles de vida de la población de la región.

Además de retomar el crecimiento rápido y sostenido durante un largo tiempo, se requiere que dicho crecimiento se distribuya social, sectorial y regionalmente, para revertir el escenario del proceso de caída de los niveles de vida de la población latinoamericana.

Es necesario que las pautas de desarrollo y las tecnologías adoptadas sean compatibles con esquemas que permitan ampliar las capacidades productivas de la región sobre una base de aumentar la productividad y competitividad externa, para los países de América Latina. Así la política social requiere ser repensada a la luz de los retos más amplios, pero además enfocada a responder demandas más locales y heterogéneas.

3.3. Pobreza y desigualdad

3.3.1. Definiciones de Pobreza (absoluta, relativa, extrema) y desigualdad.

Los enfoques más usuales de los estudios de la pobreza recalcan que ésta puede ser vista en términos tanto relativos como absolutos. En el primer caso, se la define en relación con otras situaciones y contextos sociales con los cuales es confrontada y diferenciada. Bajo esta perspectiva, puede decirse que la pobreza es relativa, como también lo son sus grados y heterogeneidad (que remiten a privaciones mayores o menores), pues se establecen por comparación (Véase la sección 3.3.3.1)

Este enfoque debe ser complementado con el acercamiento a la pobreza vista en términos absolutos, que imprime otros matices a la relación pobreza/necesidades. Bajo esta perspectiva, hay una suerte de necesidades absolutas que son irreductibles a determinadas comparaciones, tanto en términos contextuales -un país, una comunidad- como en términos de niveles, sean éstos de bienestar o de estilos de vida, ya que remiten a la dignidad e igualdad esenciales del individuo considerado como ser humano, vinculando la cuestión de la necesidad con la de justicia y enmarcando el logro de su satisfacción en el ámbito de un campo de disputa. La pobreza absoluta alude, por lo tanto, a estados de carencia en los que se pasan por alto necesidades que todos, por compartir la calidad de seres humanos, tienen el derecho de satisfacer, razón por la cual no pueden ser relativizadas.

En este sentido, lo que se subraya es la idea de la dignidad humana vinculada a necesidades universales y a la universalidad de los derechos que la garantizan.

Para referirse a un problema más amplio que la pobreza existen por lo menos cinco conjuntos de factores que se interrelacionan entre sí y son: (a) la misma pobreza; (b) la debilidad física; (c) el aislamiento; (d) la vulnerabilidad; y, (e) la carencia de poder.

La pobreza se refiere a la insuficiencia de ingreso (flujos en dinero o en bienes) y de riqueza (disponibilidad de activos) y es un fuerte determinante de los otros conjuntos. La debilidad física se vincula con la falta de fuerza, desnutrición, salud deficiente, incapacidad física y una alta tasa de dependencia del grupo de pertenencia, lo que frecuentemente se asocia de forma directa con la pobreza. El aislamiento considera la lejanía física, la carencia de educación, la ignorancia y la falta de acceso a servicios e información. La vulnerabilidad se relaciona con tensión interna y externa y el peligro de volverse más pobre y carente de todo, mientras que la falta de poder significa la incapacidad y debilidad para enfrentar la explotación y las demandas de los poderosos.

Los hogares y personas indigentes se consideran aquellos que, en promedio, satisfacen menos de la mitad del conjunto de normas mínimas definidas por los métodos Línea de Pobreza (LPT) y de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI). Para ser considerado muy pobre o pobre extremo, son los que satisfacen entre la mitad y menos de dos terceras partes de las normas. Asimismo, los pobres moderados son los que satisfacen entre dos terceras partes y menos del 95% de las normas, nivel éste último a partir del cual no se consideran pobres⁶⁴.

Amartya Sen fue el pionero en la discusión sobre la noción de capacidades. Señala que una persona es pobre si carece de los recursos para ser capaz de realizar un cierto mínimo de actividades. Las siguientes capacidades pueden ser consideradas como básicas y necesarias: (i) la capacidad de permanecer vivo/gozar de una vida larga; (ii) la capacidad de asegurar la reproducción intergeneracional; (iii) la capacidad de una vida saludable; (iv) la capacidad de interacción social; y, (v) la capacidad de tener conocimiento y libertad de expresión y pensamiento.

Estas capacidades cubren lo esencial para permitir a una persona ser miembro de una comunidad social, económica y política. Para lograr que toda persona sea capaz de realizar esas actividades se requieren recursos tanto de ingreso privado, como de bienes y servicios públicos, de activos físicos, así como de capital. Estas capacidades podrían traducirse en derechos en varios ámbitos o en derechos de acceso a los recursos necesarios para adquirirlas.

Amartya Sen⁶⁵ analiza desde distintas perspectivas la desigualdad que prevalece en el humano. La pregunta clave a resolver es la siguiente: Igualdad, ¿de qué?

Señala que los humanos por naturaleza y por condición social, somos diferentes tanto interna como externamente. El problema de la desigualdad es por tanto multivariable, esto quiere decir que si podemos ser iguales en una variable, difícilmente seremos iguales en las demás variables. Pienso que hablar de

⁶⁴ Véase a Boltvinik, Julio, y Hernández Laos E. "Anexo Metodológico", en *Pobreza y Distribución del Ingreso en México*, Siglo XXI, 1999.

⁶⁵ Sen, Amartya. "Nuevo examen de la desigualdad". Alianza Editorial, 1992, pp. 7-69.

igualdad en términos absolutos es prácticamente imposible, sólo observamos esto en las matemáticas, no así en la condición humana.

Desde mi perspectiva, el término que debiera importar analizar al humano en vez de igualdad es el de *equidad*, que según entiendo, es una igualdad diferenciada. En México y en el mundo existe una gran cantidad de pobreza, ya sea ésta material, espiritual, mental, genética, de oportunidades, etc., y no creo que la preocupación actual sea si somos o no iguales en términos absolutos, pero sí que exista una mejor distribución de la riqueza, una mayor libertad y un acceso mayor a oportunidades para mejorar la condición social.

Tomando en consideración la limitación inherente de la Economía -ahora llamada “ciencia”- en su capacidad para lograr un estándar mínimo necesario de bienestar individual y colectivo en la población, y para poder empezar a cerrar la brecha existente en términos de variables importantes como la pobreza, se deben incluir planes y programas integrales con un enfoque interdisciplinario en el que participen además de ésta: la Sociología, la Psicología, la Genética, la Historia, y la Antropología, entre otras.

Lo anterior parece ser factible en su realización, pero en una nación como la nuestra, uno de los problemas mayores es que existe una falta real y objetiva de voluntad política por parte de nuestros gobernantes, de resolverse esto, se pueden implementar políticas económicas viables a corto, mediano y largo plazo, que repercutan mejorando el ámbito social.

Lo que importa en realidad en la evaluación del grado de justicia de una distribución dada no es la igualación de los resultados, como el bienestar, el ingreso o la riqueza, sino la igualación del acceso a los recursos, es decir, la igualdad de oportunidades. Cuando esto no sucede, decimos que existe una cierta desigualdad.

A partir de estas consideraciones nos parece importante tener presente los siguientes aspectos:

1) Las desigualdades de género observables en los contextos familiares, que provocan un acceso diferenciado de los integrantes a los recursos del grupo doméstico, agudizan -sobre todo en los hogares pobres- la situación de carencia de las mujeres. La distribución intra-doméstica de los alimentos sirve para ilustrar esta idea. En el caso mexicano, principalmente en las familias del sector popular tanto rural como urbano, las pautas culturales que rigen las asimetrías de género hacen que se jerarquice y se privilegie el acceso a los alimentos tanto al esposo-padre-proveedor como a los hijos varones.

2) La división sexual del trabajo, aunque en la actualidad esté pasando por cambios incomensurables, se presenta organizada de forma aún muy rígida en hogares tanto urbanos como rurales. La división sexual del trabajo es una pauta presente en prácticamente todas las culturas. No obstante que tradicionalmente en esta división se le asignan a las mujeres las actividades domésticas y las labores relativas a la reproducción, hay un conjunto importante de investigaciones que buscan precisar las variaciones y las actividades que esta división ha implicado en términos tanto económicos como culturales.

3) Algunos estudios de naturaleza cualitativa demuestran que a pesar de que una proporción creciente de las mujeres de diferentes sectores sociales realiza hoy en día contribuciones monetarias a la reproducción cotidiana de sus hogares, una constelación de factores

(familiares y no familiares) les impide alcanzar un mayor grado de autonomía personal y de poder en el ámbito hogareño. Por lo general, son las mujeres de mayor edad, con baja escolaridad, que desempeñan actividades no calificadas, las que tienden a reproducir los patrones tradicionales de sumisión al hombre y a percibir su aportación económica como una "ayuda". En contraste, las mujeres de clase media -que tienen educación universitaria y que desempeñan actividades no manuales- por lo general perciben la relevancia de su aportación monetaria, cuestionan en mayor medida la autoridad exclusiva del marido como jefe del hogar, y participan en forma activa en las decisiones sobre fecundidad y educación de los hijos.

3.3.2. Medición de la Pobreza y Desigualdad

De acuerdo a Amartya Sen⁶⁶, la medición de la pobreza ha de considerarse como un ejercicio descriptivo, que evalúa las penurias de las personas en términos de los estándares prevalecientes de necesidades. Es un ejercicio empírico y no ético. La medición de la pobreza llevada a cabo por el gobierno, sólo se enfoca a la extrema pobreza y además la minimizan, al mismo tiempo que rechazan la metodología empleada por Julio Boltvinik⁶⁷, en la que aparecen resultados más alarmantes.

Asimismo, Julio Boltvinik⁶⁸ presenta las metodologías utilizadas en la medición de la pobreza, así como la evolución de la misma. Se explica someramente la metodología de Línea de Pobreza (LP), en su variante de Canasta Normativa de Satisfactores Esenciales (CNSE), utilizada para calcular los datos de esta evolución. Se destacan dos problemas en la definición de los requerimientos normativos: el de sus bases de sustentación y el de identificación de la vía de satisfacción de cada uno de los rubros (consumo privado o transferencias públicas).

La identificación de seis fuentes de bienestar de los hogares sirve para criticar los métodos parciales de medición de la pobreza, el de LP y el de Necesidades Básicas Insatisfechas, que se integran en el Método de Medición Integrada de la Pobreza, que se utiliza para medir la magnitud de la pobreza en 1989, cuyos resultados se presentan en la segunda parte de este trabajo. Los resultados analizados en la última sección muestran que el descenso de la pobreza en el país, desde el 77.5% en 1963 hasta el 48.5% en 1981, se interrumpe y cambia de signo a partir de 1982, hasta llegar a 66% en 1992.

3.3.2.1. Método de Línea de Pobreza basado en la Canasta Normativa de Satisfactores Esenciales.

El primer paso de esta metodología consiste en determinar los requerimientos de bienes y servicios de los individuos que conforman un hogar durante un periodo determinado, por ejemplo, un año. Es necesario distinguir entre la cantidad requerida y el uso familiar anual. En el caso de los bienes durables, el requerimiento es mayor que el uso anual. Por ejemplo, la familia requiere una estufa pero sólo usa -desgasta o deprecia- 0.10 estufas anualmente. En los bienes no durables, por ejemplo alimentos, las cifras son iguales.

La verdadera canasta está definida por el vector de cantidades del uso anual. Es éste el que debe multiplicarse por los precios de los bienes para obtener el costo anual de cada rubro. La suma de los costos anuales de todos los rubros conforma el costo anual de la CNSE. Este costo constituye la LP, que se compara con los ingresos o el consumo del hogar para definir si el hogar es o no pobre.

⁶⁶ Premio Nobel de Economía 1999 por su libro *Poverty and famines* (Pobreza y hambrunas) y por sus contribuciones a la investigación del bienestar económico.

⁶⁷ Para mayor información referirse a: Boltvinik, Julio, "La pobreza en México I. Metodologías y evolución", Instituto Nacional de Salud Pública, julio-agosto de 1995, vol. 37, Nº 4, pp. 288-297, y en Boltvinik, Julio y Hernández Laos, Enrique, "Pobreza y Distribución del Ingreso en México", Siglo XXI, 1999, Anexo Metodológico, pp. 313-350.

⁶⁸ Op.cit. Boltvinik, Julio, "La pobreza en México I. Metodologías y evolución...", 1995.

En el cálculo de los requerimientos normativos surgen dos problemas fundamentales: en primer lugar, el de las bases de sustentación de las normas de las que dichos requerimientos se derivan. Este es el problema más complejo en los estudios de pobreza y sobre el que menos acuerdo existe. Una de las vertientes de la discusión -la de las concepciones de pobreza absoluta y pobreza relativa como opciones- puede traducirse en forma simplificada como la polémica entre la concepción de la sobrevivencia física y la de normas socialmente determinadas como los umbrales mínimos debajo de los cuales se presentan las situaciones de pobreza. En la construcción de la CNSE⁶⁹ realizada en COPLAMAR, se partió de un doble criterio. Por una parte, la realidad del país, reflejada en los bienes y servicios de consumo frecuente. Por la otra, la legislación que expresa tanto realidades como objetivos a alcanzar.

La operación del primer concepto se apoyó en el análisis de las prácticas de consumo del decil 7 de la población nacional según la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) de 1977. El segundo criterio consideró los derechos que la legislación otorga, tanto los derechos sociales -para todos los habitantes- como los de clase. Con tales bases se llegó a una definición operacional de pobreza relativa.

En segundo lugar, la lista de requerimientos totales debe clasificarse en dos grupos: por un lado, aquellos que habrán de ser satisfechos por la vía del consumo privado, es decir, cuyo costo deberá ser financiado por las familias y, por el otro, el que habrá de ser financiado por el gasto público (gubernamental o de instituciones de seguridad social). Sólo los rubros del primer tipo deben conformar la línea de pobreza, puesto que ésta se compara con los ingresos o con los gastos de consumo privado de los hogares. Aquí caben dos procedimientos: el más simple consiste en definir para todos los hogares, de manera idéntica, cuáles rubros entran en cada categoría. Otro, más complejo, consiste en formar esta clasificación para cada hogar. En la CNSE de COPLAMAR se adoptó el primer camino: los satisfactores que habrían de cubrirse con financiamiento del gasto gubernamental o de la seguridad social, fueron los servicios de educación primaria prestación de los servicios de salud en sus tres niveles; y la instalación y mantenimiento de la infraestructura de agua y drenaje. El acceso a dichos servicios sería, entonces, por la vía de las transferencias públicas. El resto de los rubros debería ser financiado por los hogares, lo que supone su acceso por las vías mercantiles o de autoproducción. Esta división única y para todos los hogares facilitó los cálculos, pero subestimó el nivel de la LP. Esto es así ya que, por ejemplo, la población que no tenía acceso real a servicios de salud se veía obligada a sufragar los gastos en la materia, pero éstos no se contemplaban en la LP.

La LP resultante se compara entonces con los ingresos de los hogares. Aquí nuevamente se hizo una simplificación en COPLAMAR. El cálculo de la línea de pobreza se hizo para la familia promedio de cada decil, según el tamaño y composición media de sus hogares. Lo más exacto es hacer esto para cada hogar, lo que se puede lograr calculando la CNSE por persona o por adulto equivalente, de tal manera que la LP aplicable a cada hogar resulte de multiplicar este costo unitario por el número de unidades en cada hogar.

3.3.2.2. El Método de Medición Integrada de la Pobreza (MMIP)

⁶⁹ Boltvinik, Julio. "La satisfacción de las necesidades esenciales en México en los setenta y ochenta", en José Luis Calva (Coordinador general), *Distribución del Ingreso y Políticas Sociales, t. I*, Juan Pablos Editor, S.A., junio de 1995.

El MMIP combina dos metodologías: por una parte, la de LP en su variante de CNSE y, por la otra, la de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) en su versión mejorada. Su fundamento es la siguiente concepción de las fuentes de bienestar de los hogares y la crítica de los métodos de LP y de NBI a partir de ésta:

Dadas sus necesidades, cuya variabilidad se suele subestimar, la satisfacción de las necesidades básicas de una persona o de un hogar, depende de las siguientes seis fuentes de bienestar: a) el ingreso corriente; b) los derechos de acceso a servicios o bienes gubernamentales de carácter gratuito (o subsidiados); c) la propiedad, o derechos de uso, de activos que proporcionan servicios de consumo básico (patrimonio básico acumulado); d) los niveles educativos, las habilidades y destrezas, entendidos no como medios de obtención de ingresos, sino como expresiones de la capacidad de entender y hacer; e) el tiempo disponible para la educación, la recreación, el descanso, y para las labores domésticas; y, f) los activos no básicos y la capacidad de endeudamiento del hogar.

Entre algunas de estas fuentes de bienestar existe posibilidad de sustitución. Con un mayor ingreso se pueden sustituir algunos derechos de acceso, atendiendo necesidades como salud y educación privadamente, o sustituir, la no propiedad de algunos activos de consumo (p.e., rentar una vivienda). Esta sustituibilidad no es perfecta, sin embargo. Con ingresos adicionales no se puede sustituir la falta de tiempo disponible para educación y recreación; si no están desarrolladas las redes básicas de agua y drenaje, no será posible (o será muy caro) tener acceso a estos servicios.

La limitación principal de los métodos de líneas de pobreza y de necesidades básicas insatisfechas (tal como éste se ha venido aplicando en América Latina) consiste en que proceden, el primero, como si la satisfacción de necesidades básicas dependiera solamente del ingreso o del consumo privado corriente de los hogares; el segundo, en sus aplicaciones usuales, elige indicadores de satisfacción de necesidades que básicamente dependen, en América Latina, de la propiedad de activos de consumo (vivienda) o de los derechos de acceso a servicios gubernamentales (agua, eliminación de excretas y educación primaria), por lo cual implícitamente deja de tomar en cuenta las demás fuentes de bienestar.

Es decir, el método LP no toma en cuenta las fuentes b) a f) cuando se compara la línea de pobreza con el ingreso del hogar, o las fuentes b) a e) cuando se compara con el consumo. Por su parte, el método NBI, tal como se ha venido aplicando en América Latina deja de considerar el ingreso corriente y las fuentes d) a f). Es decir, ambos tienen una visión parcial de la pobreza, por lo cual tienden a subestimarla. En la medida en que las fuentes de bienestar consideradas por ambos métodos son distintas, de inmediato podemos concluir que más que procedimientos alternativos, como se les suele considerar, son complementarios.

El MMIP se desarrolla para tomar cabalmente en cuenta estas fuentes de bienestar de las personas. Para lograr la plena complementariedad de los dos métodos en los que se apoya, se requiere precisar qué necesidades se detectarán por el método de NBI y qué otras vía LP. En principio, deberían trabajarse por NBI todas las que dependan de manera preponderante -y para la mayoría de los hogares- del gasto público (consumo e inversión), de la inversión acumulada del hogar, y del tiempo disponible (presente y pasado). Quedarían, para ser cubiertas por LP, las necesidades que dependan fundamentalmente del consumo privado corriente.

En consecuencia, debería identificarse por NBI la satisfacción de las siguientes necesidades:

1. Los servicios de agua y drenaje.
2. El nivel educativo de los adultos y la asistencia escolar de los menores.
3. La electricidad.
4. La vivienda.
5. El mobiliario y equipamiento del hogar.
6. El tiempo libre para recreación.

De estas necesidades, los servicios de agua y drenaje, la asistencia escolar de los menores y las características de la vivienda, suelen incluirse en los estudios de NBI. Sería necesario añadir el nivel educativo de los adultos y la electricidad, que están disponibles en censos y encuestas de hogares. La inclusión del nivel educativo de los adultos obliga a calificar como pobre sólo a la persona por debajo del mínimo educativo y no al hogar en su conjunto. En cambio, la disponibilidad de mobiliario y equipo del hogar y el tiempo libre no están generalmente disponibles en censos y encuestas. Su inclusión requeriría modificaciones a dichos cuestionarios.

Los casos de atención a la salud y a la reproducción biológica, y de seguridad, puesto que pueden satisfacerse a través de servicios gratuitos o de servicios privados, requieren un tratamiento mixto. Si las personas no tienen acceso a los servicios gratuitos y su ingreso no les permite la atención médica privada y seguros privados, las necesidades en cuestión se considerarán insatisfechas.

Quedarían como necesidades cuya satisfacción-insatisfacción se verificaría por LP, las de:

1. Alimentación.
2. Vestido, calzado y cuidado personal.
3. Higiene personal y del hogar.
4. Transporte y comunicaciones básicas.
5. Adicionalmente, casi todas las necesidades identificadas por NBI conllevan gastos corrientes por parte del hogar, que deben ser considerados para fijar el nivel de la LP.

Las necesidades de recreación, información y cultura, imponen a las familias requisitos de tipo mixto. Por una parte, es necesaria la disponibilidad de tiempo; pero por otra, casi siempre resulta necesario incurrir en una serie de gastos (equipo para hacer deporte, boletos para espectáculos, gastos de transporte, etc.). La solución ideal sería identificar directamente su (in)satisfacción. No es tampoco mala solución identificar la disponibilidad de tiempo libre por NBI y los gastos monetarios requeridos incorporarlos a la LP.

En los hogares en los cuales todos o algunos de los miembros carecen de acceso a servicios gratuitos de salud y a cobertura de la seguridad social, el costo privado de atención de estas necesidades se incluirá en la LP.

Las seis dimensiones de NBI son:

1. Inadecuación de la calidad y cantidad de la vivienda, que consta, a su vez, de dos subdimensiones: inadecuación de la calidad de la construcción, e inadecuación de cantidad de espacio por ocupante, o hacinamiento, aproximada por la relación entre los

espacios de la vivienda y el número de sus ocupantes. El índice sintético de inadecuación de la vivienda resulta de la multiplicación de los dos indicadores.

2. Inadecuación de las condiciones sanitarias, que se integra por los indicadores de agua, drenaje y baño.

3. Inadecuación de otros servicios, que se integra por los indicadores de electricidad y teléfono.

4. Inadecuación del patrimonio básico, que constituye un indicador de una de las fuentes de bienestar, y no de una necesidad específica en particular.

5. Rezago educativo, que se construye a partir de los indicadores de alfabetismo, asistencia escolar y nivel de instrucción.

6. Exceso de tiempo de trabajo, como indicador inverso de tiempo disponible para educación, recreación y trabajo doméstico.

El procedimiento mixto se utiliza en el siguiente indicador: "Inadecuación de acceso a la atención a la salud y a la seguridad social", en donde la satisfacción de las demás necesidades se identifica por el método indirecto o de LP, comparando el ingreso por adulto equivalente de los hogares, con las líneas de pobreza y de pobreza extrema también expresadas por adulto equivalente.

Al integrar las dimensiones de LP-tiempo, (LPT) y la de NBI, (NBI), con base en la estructura de costos de la CNSE, se obtiene el indicador integrado del MMIP para cada hogar que indica, por una parte, si éste es pobre o no y, por otra, la intensidad de su pobreza: (MMIP).

Una vez identificada la población pobre y la no pobre, tanto por cada uno de los métodos parciales como por el integrado, se procede a:

1. Clasificar la población pobre en varios estratos, según la intensidad de su pobreza, y a la población no pobre en varios estratos según sus condiciones de riqueza.

2. Para cada estrato de pobreza, y para el conjunto de la población pobre, se calculan los principales índices de pobreza: la incidencia (H), la intensidad (I), y el grado (HI).

3. Finalmente, se presenta el perfil de sus carencias (qué carencias tienen los pobres).

La ENIGH 89 tiene una muestra representativa para los totales urbanos y rurales nacionales. Una muestra complementaria permite resultados adecuados para la zona metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM). Esto divide el total urbano en dos partes. Por una parte, la ZMCM y por la otra el resto urbano.

Adicionalmente, sin embargo, se presentan resultados con un mayor grado de desagregación geográfica, pero con algún grado de incertidumbre en cuanto a su representatividad estadística. Por un lado, el resto urbano se divide en ciudades de 500 000 y más habitantes, y menores de esta cantidad. Por el otro, se obtienen cálculos para un grupo de regiones no contiguas o estratos geográficos, cuya definición se discute a continuación.

Los primeros son: ZMCM; áreas urbanas de más de 500 000 habitantes (metrópolis); áreas urbanas de menos de 500 000 habitantes (ciudades), y áreas rurales. Respecto a estas últimas, aunque a lo largo de todo el trabajo se les denomina rurales, en realidad se trata de lo que la ENIGH llama baja densidad, que aproximadamente corresponde con la población en localidades de menos de 15 000 habitantes.

3.4. Aspectos de los Programas de Carácter Social en México

La elaboración de programas para el alivio de la pobreza extrema debe hacerse con base en las características y el comportamiento de los pobres extremos. En México han existido desde hace más de dos décadas una amplia gama de dichos proyectos. El objetivo de este apartado es hacer una muy breve revisión de algunos proyectos que existieron y otros que todavía están vigentes en nuestro país. Entre estos se encuentran: IMSS-Solidaridad; Paquete Detección-Atención del Instituto Nacional de la Nutrición (INN); Programa de Nutrición y Salud 1987-1988; iv) PRONASOL, y PROGRESA.

3.4.1. IMSS-Solidaridad

Este proyecto se inició en 1979 con el nombre de IMSS-COPLAMAR⁷⁰, firmándose un convenio entre el IMSS (Instituto Mexicano del Seguro Social) y el ahora inexistente COPLAMAR. Se llevaría a cabo un programa llamado Solidaridad Social por Cooperación Comunitaria, cuyo objetivo sería resolver los graves problemas de los campesinos de las regiones más abandonadas del país. Esto se lograría mediante el establecimiento de 2104 Unidades Médicas Rurales (UMR) Y 57 Hospitales Rurales (HR) desde ese año hasta 1981. Los beneficiarios serían todos los habitantes de las zonas deprimidas señaladas en estudios de COPLAMAR.

Los servicios proporcionados por este programa serían: consulta externa general, atención materno-infantil y planificación familiar; educación para la salud, orientación de la nutrición y promoción del saneamiento: inmunizaciones y control de enfermedades transmisibles. El costo total de la inversión y de operación sería financiado por el gobierno federal. A los beneficiarios se les obligaría a realizar trabajos comunitarios (un promedio de diez jornadas anuales por cada padre de familia).

En 1983 operaban 3034 UMR y 61 HR que atendían a 10,524,000 habitantes. Entre 1985 y 1988 se extendieron los servicios de salud a la población abierta (la que no contaba con servicios de salud). A partir de 1989 el nuevo nombre del programa fue IMSS-Solidaridad. En 1991 el programa contaba con 3075 UMR y 53 HR que atendían a 10 millones de personas. En 1992 operaba en 17 estados, además de actuar en coordinación con la Secretaría de Salubridad y Asistencia (SSA), el INI, la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (SARH) y otras dependencias.

No se tiene información respecto a la efectividad del proyecto en términos del estado de nutrición de los beneficiarios, pero sí de su cobertura. Por ejemplo, entre 1985 y 1990 se logró un aumento de 70% en la cobertura de soluciones orales para niños que enferman de diarrea; las madres capacitadas para el mayor aprovechamiento de alimentos locales llegó a casi 80% en 1990; una quinta parte de los niños identificados con desnutrición grave se recuperó gracias al manejo hospitalario cada año entre 1985 y 1990; el porcentaje de partos atendidos por parteras locales en relación con el número de embarazos esperados fue de 16.8% en 1985 y de 37.7% en 1990.

⁷⁰ COPLAMAR eran las siglas de: *Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados*. (Nota del autor).

El principal defecto del programa parece haber sido la identificación de los beneficiarios, ya que es difícil pensar que los habitantes atendidos en extrema pobreza puedan retribuir los servicios haciendo bardas y jardines, entre otras cosas. También está el hecho que el estado que contaba con un mayor número de UMR era Veracruz, que según el BM en 1990 no era el estado con mayor incidencia de la pobreza extrema y, por otro lado, Guerrero (que si es clasificado con alto grado de pobreza extrema), no contó con los servicios del programa.

Otra característica que creó problemas en la operación del programa es que se basó en los servicios de pasantes de medicina que realizaban su servicio social durante un año, sin haber continuidad y sin saber si había suficientes pasantes cada año. Cuando esto sucedía se contrataba a médicos titulados, cuya permanencia fue corta debido a lo bajo de los sueldos.

Por último el programa no explotó su gran potencialidad, con los canales de distribución y la organización que tenía establecidos para instrumentar un exitoso programa contra la desnutrición.

3.4.2. Paquete Detección-Atención del Instituto Nacional de la Nutrición (INN).

Este es un ejemplo de programa que pareció estar bien estructurado por el INN desde 1981. Dicho paquete era parte del llamado Sistema de Vigilancia Nutricional del Instituto, y además de contar y clasificar a los desnutridos proponía la atención a este problema. Se consideraba que era necesario romper con el círculo vicioso desnutrición-infección. Dichas medidas eran de bajo costo (la atención a cada niño de varias regiones de Chiapas costaba al año alrededor de 15 dólares) y de mínima complejidad administrativa⁷¹. El esquema del programa contenía seis vertientes:

- 1) Educación higiénica y de nutrición (pláticas sobre preparación de alimentos balanceados).
- 2) Atención a los niños con desnutrición severa (se proporcionaba papilla hiperproteica e hipercalórica).
- 3) Aplicación del paquete materno-infantil (a los niños menores de cinco años se les aplicaban complementos vitamínicos y minerales, desparasitación e inmunización; a las madres se les aplicaba hierro e instrucción sobre higiene y alimentación, promoviéndose la lactancia materna)
- 4) Vigilancia del crecimiento (mensualmente se tomaba el peso y la talla con una cartilla de verificación).
- 5) Atención médica de primer nivel (afecciones de las vías respiratorias y digestivas).

Hubo resultados en general buenos en las zonas en donde se aplicó el programa. Por ejemplo, en la zona fronteriza de Chiapas con Tabasco la prevalencia de la desnutrición disminuyó de 82% en 1983 a 52% en los Altos; de 45 a 37% en Sierra, de 46 a 30% en Frontera, en la selva de 37 a 23% y en Soconusco de 36 a 25%. Además no se condicionaba a ninguna retribución a sus beneficiarios.

El problema de este programa fue el de la permanencia en las actividades de las promotoras de salud, debido a que no contaban con un salario permanente, existía un abandono del 50% de las promotoras al siguiente año de haber iniciado sus tareas o lo hacían de manera privada como consultoras de salud.

⁷¹ Instituto Nacional de Nutrición, "El paquete de detección-atención. Sus elementos básicos", México, 1991.

3.4.3. Programa de Nutrición y Salud 1987-1988

Durante los años 1987-1988 fue el principal proyecto nacional de alivio a la pobreza extrema, ya que su objetivo era mejorar el estado de nutrición y de salud de las familias marginadas del país. En dicho programa participaban: el gobierno federal, los gobiernos estatales, gobiernos municipales, SSA, IMSS-COPLAMAR, CONASUPO, LICONSA, INN, INI, DIF, etc.

La función del programa era armonizar la acción de todas estas instituciones. Sin embargo, todas ellas conservaron proyectos originales y autónomos, presentando los siguientes defectos:

1) Los objetivos específicos no eran coherentes entre sí, ya que se pretendía mejorar la nutrición y salud mediante servicios médicos gratuitos y ayuda alimentaria directa, pero se pretendía que las comunidades participaran en actividades productivas, mejoramiento del medio ambiente y de organización y autogestión.

2) La identificación de los beneficiarios se realizaba por medio del índice de marginalidad (en lugar de los índices y las líneas de pobreza), presentándose ambigüedades en la identificación entre los pobres extremos y pobres moderados.

3) Tiempo insuficiente (menos de dos años) de algunas partes del proyecto para obtener logros en el largo plazo en la situación de nutrición de los pobres⁷². Las encuestas de nutrición del periodo que duró el programa demuestran que la situación de nutrición no mejoró.

4) No se tomó en cuenta la inequidad de la distribución intrafamiliar del ingreso y/o de los alimentos, por lo que se fallaba en alcanzar a los grupos de riesgo (mujeres embarazadas o en lactancia, así como niños).

3.4.4. EI PRONASOL

El Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol o Solidaridad) surge como parte importante del esquema propuesto para la modernización económica bajo el argumento de que es uno de los ejes de la nueva forma de relación entre la sociedad y el Estado.

Esta nueva forma de trabajo que promovió Pronasol se fundamentó en la participación correspondiente y organizada de los beneficiarios de la política social junto a las autoridades de los tres niveles de gobierno que conjugaban esfuerzos y recursos dentro del programa: la federación, los gobiernos estatales y los municipios. Pronasol y la política social en su conjunto definieron una estrategia para incorporar a los sectores más desprotegidos de la población, impulsando la Reforma del Estado y ha sido uno de sus instrumentos más creativos e innovadores en la medida que lograron⁷³:

a) Abatir casi en su totalidad el déficit de espacios educativos que había en 1988.

⁷² Una de las metas del proyecto era proporcionar raciones alimenticias durante un año a 365,905 familias, SSA y otros, "Programa de Nutrición y Salud 1987-1988", México, 1987.

⁷³ Op.cit. Instituto Nacional de Solidaridad. "Política Social: Retos y Perspectivas", México, 1994.

- b) 13.5 millones de mexicanos que carecían de agua potable, contaron con ese servicio.
- c) 11.5 millones de habitantes más, tuvieron acceso a servicio de drenaje.
- d) 16 millones más contaron con energía eléctrica.
- e) Más de 1.2 millones de campesinos recibieron apoyo para actividades agrícolas.
- f) Se crearon más de 12 mil Empresas de Solidaridad.

Los objetivos explícitos de Solidaridad se agruparon en los siguientes ejes: combatir la pobreza en el marco de un proyecto de desarrollo nacional; incidir en el bienestar social, promoviendo la corresponsabilidad de la sociedad; modificar la relación Sociedad-Estado, con el consiguiente impacto en el ámbito político.

En este programa se aplicaron iniciativas de inspiración neoliberal fomentadas por el Banco Mundial, que también aporta recursos para su consecución, cuentan con fondos a corto plazo para absorber el impacto social de las políticas de ajuste.

En esta perspectiva, la estrategia para combatir la pobreza en el medio rural se asocia al crecimiento económico, a la inversión productiva y a la creación de empleos, por lo que sus acciones buscan rebasar el carácter social-asistencial⁷⁴. Esto se constata en los presupuestos ejercidos por el programa, donde montos menos importantes se destinaron a infraestructura de caminos (para 1992, fue alrededor del 18 por ciento) y a programas de apoyo a la producción de básicos (maíz y frijol) se autorizó un 20 por ciento del presupuesto. El programa incorporó en sus últimos dos años del sexenio de salinas una línea de promoción de empresas sociales, orientadas a generar empleos⁷⁵.

Para 1992, el 26 por ciento del presupuesto autorizado se orientó a infraestructura educativa, educación básica, al programa de Niños en Solidaridad y becas de servicio social. En lo que respecta al sector salud, sólo el 7.34 por ciento del presupuesto autorizado de 1992 a través del ramo XXVI: Solidaridad y Desarrollo Regional fue para infraestructura de salud y Hospital Digno.

El Pronasol operó a través de más de 15 fondos o programas por medio de los cuales se busca apoyar los objetivos económicos, incidiendo sobre la producción, el empleo, el ingreso y el consumo. Muchas de las actividades desarrolladas por estas instancias, están sustituyendo a las que realizaban antes otras instituciones gubernamentales, reducidas o desaparecidas como resultado de la reforma estatal.

Se reorientaron los subsidios, cancelándose los referentes al consumo, la reducción de la intervención estatal en materia de regulación de precios, y renueva de manera limitada el papel del Estado como potenciador y generador de empleos, de ingresos y del desarrollo

⁷⁴ El Banco Mundial propone dos vertientes: i) Promover el uso productivo del bien que los pobres poseen en mayor abundancia, su trabajo; ii) Suministrar servicios sociales básicos a los pobres. (Informe del Banco Mundial sobre la pobreza, 1990)

⁷⁵ El presupuesto autorizado para 1992 en el renglón de solidaridad para la Producción fue de 1,340,581 millones de pesos, de los cuales el 8.93 por ciento fue para la creación de Empresas de Solidaridad. Datos tomados de Salinas de Gortari, Carlos; *Cuarto Informe Presidencial*, 1992.

regional, como es el caso de Fondos para la Producción en las que se aportaban 100 dólares por hectárea al año.

Con un alcance limitado, se constituyó el fondo de Mujeres en Solidaridad, con el objetivo de amortiguar el desempleo y generar producción para el consumo, apoyando a la agricultura de subsistencia y ampliando algunas actividades agropecuarias domésticas.

Otra línea de acción es a que se propuso al incentivar la producción para el mercado, instrumentada a través del Fondo Nacional de Empresas de Solidaridad (FONAES) y de los Fondos Regionales de Solidaridad. Se exigía que aportaran el 65% del monto de la inversión, por lo que tuvo un universo limitado de beneficiarios.

Respecto a los subsidios focalizados, se canalizaron como a las becas de Niños en Solidaridad que consistieron en despensas, servicio médico y dinero. En cuanto a los servicios, también aparecieron bajo el lema de Solidaridad una serie de obras que estaban a cargo de otras instituciones gubernamentales, o en asociación de ellas, lo que coincidía con la propuesta global del adelgazamiento del Estado.

Críticas al Pronasol

Hay que hacer una distinción entre un programa orientado a promover el desarrollo, de otro que se limita a aliviar la pobreza. El primero representa una vía para superarla, a mediano y a largo plazo; el segundo generalmente está ausente el reconocimiento de cómo la problemática de la pobreza forma parte de engranajes económicos y sociales que son los que habría que transformar a partir de políticas macroeconómicas. Este es el caso de Solidaridad⁷⁶.

Las directrices del Pronasol restringieron la inversión de fondos municipales a no más de 50 millones de pesos (17 mil dólares) por proyecto. Se destinó entre el 1 y el 1.5 por ciento del PIB en el Pronasol y resultó insuficiente. En 1991 representaron aproximadamente la décima parte del pago dedicado a los intereses de la deuda externa mexicana (20 mil millones de dólares contra 1,700 millones para Pronasol)⁷⁷.

El apoyo selectivo del Pronasol para las facciones en favor de Salinas en el interior del PRI proporcionó un dominio clientelar basado en el incremento de favores por votos y/o el ejercicio del control sobre los grupos populares.

La limitada capacidad del Pronasol para combatir la pobreza puede ser también resultado de la creciente politización del programa, dirigiéndose a grupos que no siempre eran considerados como los más pobres

Finalmente, el Pronasol tuvo un importante impacto político capitalizado directamente en favor del partido en el poder; pero también es la revitalización de viejas prácticas a través de nuevos esquemas como es el caso del presidencialismo mexicano y de la denominada

⁷⁶ Cortez, Carlos y otros. "El Pronasol: ¿un modelo alternativo para el combate a la pobreza?", en *Distribución del Ingreso y Políticas Sociales, Tomo i*, Juan Pablo Editores, S.A., 1995.

⁷⁷ Dresser, Denise. "Pronasol y Política: combate a la pobreza como fórmula de gobernabilidad", en *El Trimestre Económico* N° 78, FCE, México, 1994.

neocorporativización de sectores y organizaciones sociales. En la *gráfica 1* del anexo se puede observar la estructura del gasto social durante la aplicación del Pronasol.

Algunas conclusiones previas

El panorama de la lucha contra la pobreza presenta las siguientes características:

- a) La preocupación por resolver el problema de la pobreza en nuestro país no es nueva y existe una larga historia de diferentes propuestas para resolverlo.
- b) En la lucha contra la pobreza han estado comprometidas una infinidad de instituciones públicas; estas dependencias no siempre han coordinado sus esfuerzos y poseen programas de calidad desigual y métodos distintos, que en ocasiones entorpecen la eficiencia de las actividades.
- c) La evolución de algunas de estas instituciones ha proporcionado a México una infraestructura suficiente para llegar a una buena parte de la población objetivo, aunque casi ha desaparecido la CONASUPO y han disminuido su participación (por falta de presupuesto) el INI y el INN.

3.5. Pobreza y Desarrollo Humano

3.5.1. Concepto de Desarrollo Humano

Desarrollo Humano

El término de desarrollo humano significa tanto el proceso de ampliar las oportunidades de los individuos como el nivel de bienestar que han alcanzado. El desarrollo humano contempla el equilibrio entre dos aspectos esenciales: uno es la formación de capacidades humanas tales como un mejor estado de salud o mayores conocimientos. El otro es la forma como los individuos emplean las capacidades adquiridas, ya sea para el descanso, la producción o las actividades culturales, sociales y políticas.

El concepto de desarrollo humano considera cuatro elementos principales⁷⁸:

- 1) Productividad.- Es la posibilidad que las personas aumenten su productividad y participen plenamente del proceso de generación de ingresos y en el empleo remunerado; por consiguiente, el crecimiento económico es parte de ello.
- 2) Equidad.- Parte de que es necesario que las personas tengan acceso a la igualdad de oportunidades. Es preciso eliminar todas las barreras que la obstaculizan, de modo que las personas puedan disfrutar y beneficiarse de ellas.
- 3) Sostenibilidad.- Significa asegurar el acceso a las oportunidades, no sólo para las generaciones actuales, sino también para las futuras. Deben reponerse todas las formas de capital: físico, humano, medioambiental.

⁷⁸ Para mayor información véase la página de Internet: <http://www.undp.org/hdro>

4) Potenciación.- Implica que el desarrollo debe ser por las personas y no sólo para ellas, para lo cual es necesaria su plena participación en las decisiones y los procesos que conforman sus vidas.

3.5.2. Índice de Desarrollo Humano

La medición del desarrollo humano se realiza por medio del Índice de Desarrollo Humano (IDH) y se calcula por tres indicadores claves:

- a) Longevidad.- Medida por la esperanza de vida al nacer, la calidad de vida como la salud y la nutrición.
- b) Nivel educativo.- Medido como una combinación de alfabetización de adultos y tasa de matrícula combinada primaria, secundaria y terciaria.
- c) Nivel de ingreso.- Se basa en el producto interno bruto real *per cápita* en dólares.

3.5.3. Relación de Pobreza y Desarrollo Humano en México

Desde 1990 han sido publicados por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y presentan una escala que clasifica a los países según la magnitud de su índice de desarrollo humano, ubicándolos en países de menor, medio y alto desarrollo humano. Los de bajo desarrollo son aquellos cuyo valor sea menor a 0.5; los ubicados entre 0.5 y 0.799 se consideran de medio desarrollo, y los que se ubican por encima de 0.8 son llamados de desarrollo alto. La siguiente tabla muestra la clasificación de México en los Informes de Desarrollo Humano publicados por el PNUD (1990-1998)⁷⁹.

Cuadro 1. Índice de Desarrollo Humano en México 1990-1998

| Año | Clasificación | Índice | Nº de países |
|--------------------------|---------------|--------|--------------|
| 1990 | 45 | 0.876 | 130 |
| 1991 | 45 | 0.836 | 160 |
| 1992 | 46 | 0.804 | 160 |
| 1993 | 53 | 0.805 | 173 |
| 1994 | 52 | 0.804 | 173 |
| Nº de países 1996 | 48 | 0.845 | 174 |
| 1997 | 50 | 0.853 | 175 |
| 1998 | 49 | 0.855 | 174 |

Fuente: PNUD. "Informe Sobre Desarrollo Sostenible", ONU, 19989.

En el anexo aparecen los cuadros 2, 3 y 4 y las gráficas 1, 2 y 3 para México por entidad federativa sobre los índices de pobreza, de desarrollo humano y sobre carencias⁸⁰.

El Informe para el Desarrollo Humano de 1999 se centra en los aspectos positivos y negativos de la globalización. Señala que mientras millones de personas son marginadas por su imposibilidad de acceder a las nuevas tecnologías, las diferencias de crecimiento son inevitables. Recomienda políticas sociales más fuertes y acciones encaminadas a amortiguar los efectos de la actual economía ya que existen datos muy relevantes.

⁷⁹ PNUD. "Informe Sobre Desarrollo Sostenible", ONU, 19989.

⁸⁰ De la Torre, Rodolfo. "Indicadores de desarrollo regional con información limitada", en Gabriel Martínez (compilador), *Pobreza y Política Social en México*, El Trimestre Económico N° 85, ITAM-FCE, 1997.

La quinta parte de la población que vive en los países con mayores ingresos posee el 86% de la producción local bruta, el 82% de los mercados mundiales de exportación, el 68% de las inversiones extranjeras directas y el 74% de las líneas de teléfono mundiales; la última quinta parte, en los países más pobres, posee alrededor del 1% de cada sector.

La diferencia de ingresos entre la quinta parte más rica del planeta y la quinta parte más pobre, medida según el promedio nacional de ingresos por persona, aumentó de 30 a 1 en 1960 a 74 a 1 en 1997. Las 200 personas más ricas del mundo ganaron más del doble de su riqueza neta en los cuatro años anteriores a 1998, llegando a un trillón de dólares (de acuerdo al sistema americano de numeración).

3.6 PROGRESA

Progresas es un programa focalizado a hogares específicos que se puso en marcha el 8 de agosto de 1997. Esto significa que ha sido diseñado para beneficiar hogares que cumplan con ciertos requisitos y sólo a ellos. Los recursos se orientan hacia los hogares en pobreza extrema en las regiones marginadas del país. "Busca, en esencia, asegurar que estas familias tengan a su alcance oportunidades genuinas de satisfacer lo que son las necesidades básicas: educación, salud y alimentación. Para ello, se pretende dotar a estas familias de las herramientas que les permitan superar gradualmente su condición de marginación y desarrollar plenamente las capacidades sociales, culturales y productivas de sus miembros y puedan así aspirar al bienestar familiar."⁸¹

Al finalizar el año de 1997, 404 mil familias de 10,769 localidades en 456 municipios estaban incorporadas al programa y 300 mil recibían ya la totalidad de los beneficios del mismo. En el año de 1999, se cubrían 2,002 municipios con un total de 2,298,596 familias beneficiadas. Para la cobertura por entidades federativas (*ver cuadro 5 y gráfica 5 del anexo*).

Es de notar que un estado con tan alta pobreza como Chiapas no es beneficiado con el programa el año en que empieza a operar que es 1997, ni que tampoco el Distrito Federal sea considerado para ningún año (incluso el 2000). Las entidades federativas que ocupan los primeros lugares en número de familias beneficiadas son para 1997: Puebla, Veracruz, Oaxaca Guerrero e Hidalgo ; en 1998: Veracruz, Chiapas, Guerrero, Puebla, México y Oaxaca; y en 1999: Veracruz, Chiapas, Puebla, Guerrero, Oaxaca y México.

El enfoque que se pretende dar al programa es *integral*, aduciendo que se basa en el hecho de que un mayor nivel de educación mejora el uso de los servicios de salud, porque favorece una cultura de higiene y de prevención. La salud en los niños propicia un mejor rendimiento escolar, y a mayor escolaridad, las familias desarrollan un mayor iniciativa para valerse de la información y de los servicios a su alcance.

Críticas al PROGRESA

El Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA) es el proyecto más importante en materia de lucha contra la pobreza del gobierno de Zedillo, no sólo por los montos de la población beneficiada (2.6 millones de hogares, con 14 millones de personas) y su nivel de gasto (9.7 mil millones de pesos en el año 2000), sino porque se ha convertido en el programa simbólico del enfoque del presente gobierno para atender el problema de la pobreza. Ocupa un lugar similar al que tuvo el PRONASOL en el gobierno de Salinas o el COPLAMAR de López-Portillo.

Uno de los méritos indudables del PROGRESA en contraste con sus precedentes es la gran cantidad de información para la evaluación que ha generado y las calificaciones que ha hecho públicas. El programa ha recogido información tanto de zonas en donde actúa como en donde no lo hace. Una publicación es la realizada por el Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social en el año de 1998⁸², en donde se lleva a cabo una

⁸¹ Poder Ejecutivo Federal. "Progresas. Programa de Educación, Salud y Alimentación", México, 1997.

⁸² Ciesas-Progresas. "Alivio a la pobreza. Análisis del Programa de Educación, Salud y Alimentación dentro de la política social", México, 1998.

evaluación de corte antropológico. Otra volumen fue hecho por la Secretaría de Desarrollo Social en 1999⁸³.

El programa está orientado no tanto a abatir la pobreza en el presente sino más bien busca romper la transmisión intergeneracional de la pobreza. A través de becas para quienes asisten de tercero de primaria a tercero de secundaria, apoyos a la alimentación familiar y atención a la salud, busca que una mayor proporción de jóvenes terminen la secundaria, suponiendo que con ello habrá una incidencia menor de la pobreza en la próxima generación. La ayuda alimentaria en efectivo es de 125 pesos mensuales. Las becas educativas van desde 80 hasta 265 pesos mensuales para niños y hasta 305 para niñas, según el grado que curse, pagándose más por la asistencia a secundaria. Además se otorgan suplementos alimentarios para mujeres embarazadas o lactantes, para menores de 4 a 24 meses, y para los menores de 25 a 60 meses que muestren signos de desnutrición. También se otorga un monto para compra de útiles escolares.

Si el programa se hiciera permanente, un hogar conformado por una familia nuclear que permaneciera en él, terminaría (al concluir sus hijos la secundaria), recibiendo sólo el subsidio alimentario de 125 pesos mensuales (o 3.3 días de salario mínimo), cantidad tan pequeña que no modificaría realmente la condición de pobreza de la familia. Comparando este dato con el subsidio de Fidelist -que entrega un kilo de tortilla al día por familia- resultarían 135 pesos mensuales (\$4.50 por kilo)⁸⁴, por lo que sólo alcanzaría para comprar un kilo de tortillas al día.

Se hace evidente con esto que los adultos son y seguirán siendo pobres bajo éste esquema, y sólo hasta dentro de unos años se podrán observar los efectos del programa en la próxima generación, en la asistencia escolar, el aumento del ingreso del hogar, baja en la desnutrición, etc.

La mayor educación se transformará en un mayor ingreso si y sólo si las oportunidades económicas crecen también. La cuestión es que el nivel educativo en donde se pueden apreciar cambios sustanciales en el ingreso de las personas está a nivel preparatoria y universidad, primaria y secundaria no generan rendimientos importantes⁸⁵.

En general las concepciones neoliberales atribuyen la pobreza a fallas individuales y no a fallas sociales, de tal manera que la acción correctiva debe hacerse a este nivel, educando a las personas.

El diseño de los apoyos monetarios que tienen un máximo de 750 pesos mensuales, tienen un alto grado de desigualdad entre familias beneficiadas, sin considerar a las familias excluidas. Entre dos familias del mismo tamaño, pero una sin niños en edad escolar y otra con suficientes niños para recibir el máximo de becas, los apoyos financieros variarán entre 125 y 750 pesos mensuales, una relación de 6 a uno. Este es un nivel de desigualdad más alto que el que existe, en promedio, entre las familias beneficiadas y no beneficiadas del programa, que es de 2.7 a uno.

⁸³ Secretaría de Desarrollo Social. "Progresá. Más oportunidades para las familias pobres. Evaluación de resultados del Programa de Educación, Salud y Alimentación. Primeros avances", 1999.

⁸⁴ Sin embargo, y de acuerdo a los lineamientos del Progresá, se excluyen de los beneficios del Progresá a las familias de los programas abasto social de leche (Licónsa) o tortilla sin costo.

⁸⁵ Banco Mundial, oficina en México, 1998.

Otra dimensión de la desigualdad que introduce el Progresas como consecuencia del tope impuesto a la beca educativa total, es entre hogares con más de tres niños en edad escolar y los que tienen tres o menos. Los niños adicionales que asistan a la escuela una vez agotado el tope, no aportarán ingresos adicionales al hogar por concepto de beca, por lo que existe una discriminación entre los niños que reciben los beneficios y otros que no lo hacen.

Diferentes criterios para medir la pobreza

El primer paso en la identificación de los pobres en el Progresas consiste en limitar la aplicación del programa a los pobres extremos de localidades rurales de alta y muy alta marginación, de acuerdo con el índice de marginación de CONAPO para 1995. Como dicho índice identifica localidades según su grado de marginación, pero no a los hogares, excluye a los pobres extremos que vivan en una localidad urbana o en una rural que no sea de muy alta o alta marginación. Es decir, esta etapa del proceso de selección no controla el error de excluir a los pobres extremos que tienen la mala suerte de vivir en localidades urbanas o rurales que fueron calificadas como de muy baja, baja o media marginación (error del tipo I). Especialistas como el premio nobel Amartya Sen sostienen que uno de los problemas de la focalización es que al intentar prevenir el error de inclusión (o tipo II) es decir, apoyar a los no pobres, característico de los programas universales, se comete el error de excluir a pobres del programa⁸⁶.

En el *cuadro 6* se presenta un cálculo de los errores de exclusión (o tipo I) en el Progresas. A partir de las bases de datos de la ENIGH 96 (la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares) elaborada por INEGI, se calcula la incidencia de la pobreza extrema (proporción de pobres extremos en la población) con las siguientes líneas de pobreza extrema:

a) La que aplica Progresas⁸⁷, la más baja de todas, equivale aproximadamente a un dólar por persona por día, similar a la que recomienda el Banco Mundial para los países más pobres de África, y que es igual al costo de una de las Canastas Normativas Alimentarias (CNA) de COPLAMAR, calculado en 1980-81, con base en hábitos de consumo de 1975.

b) La de Levy⁸⁸, que en principio debería ser 25% más alta que la de Gómez de León, ya que el costo de los alimentos los expande por un factor de 1.25%, apoyándose para ello en la opinión de Streeten y Lipton, según la cual el mínimo para las necesidades no alimentarias es de alrededor de 20% del total. Levy deja claro que lo que hace Progresas es comparar el costo de la canasta alimentaria y el gasto total del hogar (o su ingreso) y "subestimaría la pobreza extrema", es decir, aun desde la postura mínima de Levy, el Progresas subestima la pobreza extrema. Lo que hace Levy implica un coeficiente de Engel (proporción del gasto dedicado a alimentos) de 0.8, lo que está absolutamente fuera de proporción total con los valores observados.

⁸⁶ Boltvinik, Julio. "Los excluidos del Progresas", Ojarasca, *La Jornada*, septiembre de 1999.

⁸⁷ Gómez de León, José, "Dimensiones correlativas de la pobreza en México: elementos para la focalización de programas sociales", ponencia presentada a la primera reunión la Red LACEA/BID/Banco Mundial sobre Desigualdad y Pobreza, Buenos Aires, 21-24 de octubre de 1998.

⁸⁸ Levy, Santiago, "La pobreza en México", en Félix Vélez (compilador), *La pobreza en México. Causas y políticas para combatirla*, Fondo de Cultura Económica, México, 1994, pp.15-112.

c) Las de INEGI-CEPAL de 1993, a diferencia de los dos casos anteriores, utiliza diferentes líneas para el medio urbano y para el rural. CEPAL, interpreta el costo de una única como la Línea de Pobreza Extrema (LPE). A pesar de ello, las LPE difieren entre ambos medios puesto que CEPAL supone precios más bajos de los alimentos en el medio rural. Para obtener la línea de pobreza, expande la LPE con factores diferenciales entre ambos medios (1.75 en el medio rural y 2.00 en el urbano). Por lo dicho antes, la línea de pobreza de CEPAL delimita a los pobres alimentarios. Una cosa importante debe notarse. La CNA que utiliza CEPAL refleja las dietas del estrato de referencia, no intenta ser de costo mínimo y cambia en el tiempo a medida que cambian los hábitos de la población. Es, por tanto, una canasta mucho más cara que las usadas por Levy y por Progresas (la urbana es 66% más cara que esta última).

Los resultados del *cuadro 6* (ver la *gráfica 6 del anexo*) presentados por Boltvinik arrojan las siguientes conclusiones. Aplicando la LPE de Progresas a todos los hogares del país en la ENIGH 96, obtenemos una población en pobreza extrema de 21.7 millones (3.6 millones de hogares). En un programa de focalización a pobres extremos, que no tuviera errores de exclusión ni de inclusión, y suponiendo de momento que este procedimiento de identificación fuese el correcto, toda esta población (y sólo ella) debería ser cubierta por el programa. Sin embargo, toda la población urbana queda excluida (8.7 millones de personas, el 40% de los pobres extremos).

Pero, además, al seleccionar sólo las localidades de muy alta y alta marginación, otros 4 millones de pobres extremos (el 40% de la población rural de 9.9 millones que habita fuera de ellas) quedan excluidos de toda posibilidad de selección. Con la LP de Progresas, la incidencia rural de la pobreza extrema es del 51.3%. Aunque naturalmente, ésta debe ser más baja en las localidades que no son de muy alta y alta marginación, el cálculo de 40% señalado es en realidad un cálculo optimista. Al sumar los 4 millones anteriores a los 8.7 millones de las ciudades, obtenemos la cifra de 12.7 millones excluidos del Progresas, que representa el 58.5% de los 21.7 millones de pobres extremos que identificamos en el medio rural.

La población incluida sería de sólo 9 millones. Es decir, con la propia LP del Progresas, el error de exclusión es del 141% si se calcula sobre la población incluida, y del 58.5% si se calcula sobre el universo que debió incluirse.

Pero ésta no es toda la exclusión del Progresas. Los cálculos anteriores subestiman fuertemente la población en pobreza extrema, ya que están hechos con la LPE de Progresas, que es sólo el costo de una canasta alimentaria sumamente austera, lo que equivale a suponer que los hogares pueden destinar el 100% de su presupuesto a alimentos crudos (un coeficiente de Engel de 1.0). El coeficiente de Engel real de los más pobres del medio rural está alrededor de 0.5. Esto significaría que la línea de pobreza extrema correcta (si uno reduce la pobreza extrema a su dimensión alimentaria) debería ser alrededor del doble que la que usa Progresas.

Cuadro 6. Errores de medición del Progresas

| Millones de personas | LPE Progresas | LPE Levy | LPE CEPAL | LP CEPAL |
|-----------------------|---------------|----------|-----------|----------|
| 1. Universo de pobres | 21.70 | 28.70 | 38.70 | 66.60 |
| 2. Población incluida | 9.00 | 9.00 | 9.00 | 9.00 |

| | | | | |
|--|--------|--------|--------|--------|
| 3. Pobres urbanos excluidos | 8.70 | 13.00 | 22.00 | 44.80 |
| 4. Estimación de pobres rurales excluidos por selección de localidades* | 4.00 | 4.70 | 4.95 | 7.425 |
| 5. Suma pobres excluidos | 12.70 | 17.70 | 26.95 | 52.23 |
| Porcentajes | | | | |
| 6. Porcentaje de exclusión (5/1*100) | 58.34 | 61.68 | 69.64 | 78.42 |
| 7. Relación excluidos/ incluidos (5/2*100) | 140.67 | 196.69 | 299.44 | 580.28 |
| 8. Población de localidades rurales que no son de muy alta y alta marginación | 9.90 | | | |
| * La estimación se realizó suponiendo incidencias de pobreza del 40%, del 47.5%, del 50% y del 75% con cada una de las líneas de pobreza, en la población descrita en el renglón 8 | | | | |

Fuente: Boltvinik, Julio. "Los excluidos del Progres", Ojarasca, *La Jornada*, septiembre 1999

En el cuadro anterior se presentan cálculos de la exclusión resultante si la pobreza extrema la midiésemos con las líneas de pobreza extrema de Levy, urbanas y rurales de CEPAL-INEGI y con las líneas urbanas y rurales de pobreza de CEPAL-INEGI, que representan 1.21, 1.66, 1.32, 3.33 y 2.3 veces la LPE de Progres, respectivamente. La presencia de pobreza extrema a nivel nacional, pasa de 21.7 millones a 28.6 millones con la de Levy, a 38.7 millones con la de Cepal y a 66.6 millones con la de pobreza de la Cepal. Los hogares incluidos naturalmente van con virtiéndose en una fracción decreciente de estos universos de pobres, y los excluidos en una proporción creciente. Esta última proporción pasa del 58.4%, al usar la Lpe de Progres, al 61.7% con la de Levy, al 69.6% con la lpe de Cepal, hasta llegar al 78.4% con la lp de Cepal-Inegi. Es decir, la proporción de incluidos va descendiendo desde el 41.7%, al 38.3%, al 30.4% y al 21.6%. En ninguno de los casos la inclusión llega a la mitad del universo de pobres extremos. En la última incluye casi sólo uno de cada cinco pobres extremos.

3.7.- Otras Políticas que ayuden a disminuir la Pobreza

Estoy claro en que no hay recetas mágicas ni modelos específicos que nos ayuden a salir del problema de la pobreza, la distribución del ingreso o la igualdad de oportunidades en la vida de los mexicanos, pero considero que se deben empezar a plantear algunos mecanismos que pueden ser una alternativa para disminuir dichos problemas. Se proponen como primera instancia algunas medidas para disminuir la pobreza, después se plantea una mayor intervención de la Banca de Desarrollo, y por último el efecto que tiene la corrupción en la desigualdad del ingreso y la pobreza.

A) Medidas de política para disminuir la pobreza

Las deficiencias del actual modelo de crecimiento económico indican que habrá que introducir nuevas políticas dirigidas para que disminuya la pobreza en América Latina y el Caribe. El ritmo de crecimiento económico quizá sea demasiado lento o irregular en algunos países para lograr una reducción significativa de la pobreza. En otros, dada la actual distribución del ingreso, aun con tasas de crecimiento sostenido, no se logrará sino una moderada reducción de la pobreza. En toda la región, las fuerzas del mercado no están generando ese modelo de crecimiento económico de uso intensivo de la mano de obra no calificada conducente a una reducción de la pobreza. Todos estos factores tienen importantes consecuencias para la formulación de políticas.

Del breve panorama presentado en párrafos anteriores derivan importantes consecuencias para la acción con el propósito de reducir la pobreza. Aparte de la conclusión obvia de que la política debe concentrarse en promover un crecimiento sostenido, ellas son:

a.1) Mejorar el capital humano y aumentar la especialización

Como los modelos recientes de crecimiento económico observados en la región no parecen caracterizarse por el uso intensivo de mano de obra no calificada, tendencia que podría perdurar, las iniciativas de política deben propender a un mismo tiempo a eliminar los inconvenientes para el uso de mano de obra, sobre todo la no calificada, que provenían del marco jurídico, regulador y tributario de cada país, y reducir la oferta relativa de mano de obra no calificada. Lo último podría lograrse aplicando dos mecanismos principales: reducir las tasas de crecimiento demográfico, sobre todo de los grupos más pobres de la sociedad ya que, en general, son muy superiores a las de los demás grupos y, en segundo lugar, aumentar la especialización de la mano de obra, sobre todo de los que recién se incorporan a la población activa.

a.2) Modificar la distribución de los activos

Como la pobreza se vincula con la falta de bienes, las políticas que se apliquen en esta materia revisten gran importancia. La distribución de los activos podría mortificarse, por ejemplo, mediante programas de reforma agraria que distribuyeran acciones entre la población y mediante la reforma tributaria, incluso del impuesto a la herencia.

a.3) Mejorar el acceso de los pobres a las posibilidades de mercado

Para aumentar el acceso de los pobres a las oportunidades que presenta el mercado pueden aplicarse diversas medidas, como corregir las fallas del mercado de créditos; reducir las prácticas discriminatorias, por ejemplo, en los mercados laboral y de crédito y en el sistema judicial; mejorar el poder negociador de los pobres; mejorar el acceso a las regiones pobres creando la infraestructura física necesaria; aumentar la capacidad de los pobres de dar sus bienes en garantía, por ejemplo, otorgándoles los títulos de dominio que correspondan; permitir que los pobres tengan mejor acceso a la información y la tecnología. Los programas para combatir la delincuencia y la violencia también pueden proporcionar las oportunidades de mercado al crear un medio ambiente en que puedan trasladarse sin temor hacia y desde su trabajo.

a.4) Mejorar la calidad de vida de los pobres

Los programas de mejoramiento de los barrios en las zonas urbanas y las inversiones en los sistemas de agua potable y saneamiento, así como las medidas de descontaminación ambiental pueden beneficiar de manera especial a los pobres, que tienen menos posibilidades de acceso a la infraestructura física y a los servicios y que con mayor frecuencia sufren las consecuencias del deterioro del medio ambiente. Estas políticas tienen tres ventajas: desde luego, elevan directamente la calidad de la vida con el suministro de

servicios de agua potable y saneamiento, o con el mejoramiento de las viviendas, del transporte, etc., y el consiguiente progreso de la salud y de las posibilidades económicas. En segundo lugar, sube el valor de las viviendas y si se dan títulos de dominio, aumenta también el valor que pueden ofrecer en garantía los hogares pobres. Por último, los costos de inversión de la infraestructura proporcionada pueden representar una transferencia directa a los hogares pobres, ya que, por lo general, la recuperación de costos sólo se considera para sufragar los gastos de funcionamiento de los servicios de agua potable y saneamiento.

a.5) Transferencias directas a los pobres

Para hacer frente a la pobreza extrema y evitar que se transmita de una generación a otra, habrá que efectuar transferencias directas a los pobres, particularmente a los que viven en zonas atrasadas o pertenecen a grupos desfavorecidos, como la población indígena. Por curioso que parezca, el esfuerzo no debería ser insuperable: cálculos muy sencillos indican que si se pudiera fijar como meta destinar entre menos de 0.5 y 2% del PIB a las personas que viven en condiciones de pobreza extrema, éstas dejarían de pertenecer a esa clase. Las mejores transferencias directas son las que "matan dos pájaros de un solo tiro"; por ejemplo, las transferencias en forma de becas a las familias pobres para inducirlos a mantener a sus hijos en la escuela o la entrega de una compensación por llevarlos a los policlínicos, podrían servir para aumentar su ingreso corriente y como inversión en el desarrollo del capital humano que representan.

a.6) Ayudar a los pobres a hacer frente a las crisis

Como ya se indicó, las crisis pueden tener por consecuencia un incremento muy pronunciado de la pobreza en todo un país o en los grupos afectados. La crisis del peso en México, la caída de los precios internacionales del café a comienzos de los años 90, la corriente del Niño, los casos de liberalización del comercio y privatización aceleradas, y los efectos de las crisis de las monedas asiáticas en el crecimiento económico. Asimismo, lo más probable es que los pobres se vean particularmente afectados por perturbaciones como enfermedades, discapacidades físicas y síquicas, desocupación, etc.

Los pobres no están en condiciones de hacer frente a las crisis y los mecanismos informales de seguro tienen graves inconvenientes. El problema de la desocupación afecta en mayor proporción a los pobres, de tal modo que los programas de trabajo comunitario tal vez sean una solución obvia, pero no la única.

a.7) Protección social para los que no están en condiciones de trabajar

En la sociedad siempre habrá personas que no estén en condiciones de trabajar por enfermedad crónica, edad avanzada, incapacidad física o mental, etc. Los pobres son muy vulnerables a estos fenómenos y la sociedad debe proporcionarles sistemas de protección social adecuados. Son fundamentales las políticas destinadas a proteger a las personas de la pobreza en su ancianidad, y no es seguro que los actuales sistemas de previsión (ya se trate de los existentes o de los programas reformados) o de asistencia social estén preparados para asumir esta tarea.

Ayuda del extranjero

Las siete esferas de política examinadas representan las medidas que se adoptan con mayor frecuencia en los planos nacional o subnacional. Además, hay una serie de iniciativas que tendrán que tomar las naciones industrializadas, bilateralmente o en foros multilaterales, que podrían influir en la evolución de la pobreza en el mundo en desarrollo. Las organizaciones internacionales y los países industrializados pueden ayudar a reducir la pobreza del mundo en desarrollo a lo menos por tres conductos, entre otros: a) Proporcionar capital a los países que carecen de él en la forma de donaciones y préstamos a largo plazo en condiciones

concesionarias; reducir los niveles actuales de la deuda oficial, como en la iniciativa reciente para los países pobres altamente endeudados; proporcionar sistemas de protección financiera frente a las crisis; y ayuda bilateral directa. b) Abrir los mercados de los países industrializados a los productos agrícolas y promover el libre comercio, o extender los beneficios de los acuerdos preferenciales para dar impulso a las exportaciones de los países en desarrollo, mejorar el acceso a la tecnología moderna y estimular la afluencia de capitales privados. La transferencia de derechos de propiedad intelectual en condiciones no onerosas podría ayudar a los países más pobres a tener un mayor acceso a las tecnologías modernas. c) Las instituciones multilaterales podrían ayudar a los países a diseñar políticas racionales y, mediante sus programas de créditos y el diálogo político, influir sobre las políticas y la distribución de los recursos de los países a favor de los pobres.

Las políticas que tengan por objeto ayudar a los pobres tienen que abordar otros aspectos fuera de su bienestar económico. La pobreza presenta dimensiones aparte la falta de ingreso, que tienen tanta o mayor influencia sobre la vida de los pobres y que pueden incapacitar a personas, familias, o sectores completos de la población para participar plenamente en la economía. Los grupos indígenas tienen una representación desproporcionada entre los sectores pobres, sobre todo los que están en la pobreza extrema. Los pobres urbanos, que viven en las localidades marginales, son víctimas de crímenes violentos más a menudo que sus vecinos más pudientes. La pobreza puede contribuir a crear un círculo vicioso dentro del hogar, cuando los bajos ingresos y la falta de perspectivas económicas provocan actos de violencia intrafamiliar que representan un elevado costo económico y social para los miembros del hogar que sufren sus consecuencias. Las políticas que apuntan a resolver los problemas de la marginalidad, la exclusión social y la violencia son parte importante de toda estrategia que tenga por objeto combatir la pobreza.

B) Banca de Desarrollo

Para justificar o no la existencia de la banca de desarrollo en México se debe considerar el nivel de desarrollo económico y social alcanzado y los retos futuros que enfrentamos. Durante los últimos 16 años, el PIB de México tuvo un crecimiento promedio anual de sólo 2.2%, mientras que el de la población económicamente activa fue de 3.3%. Esto quiere decir que el desempeño de la economía ha sido insuficiente para atender las necesidades de una población creciente y para subsanar los rezagos acumulados en décadas, que se han agudizado a raíz de la crisis de 1994, tal como lo muestran las cifras recientes del Banco Mundial, en donde se señala que el porcentaje de pobres es similar al registrado a mediados de la década de los 80 y que hay entre 54 y 58 por ciento de la población -es decir, de 53 a 57 millones de mexicanos- sobreviven actualmente en una situación de pobreza (con ingresos igual o menores a 1100 pesos) o "ultrapobres" (con ingresos igual o menores a 570 pesos)⁸⁹.

Por otra parte, la producción se encuentra fuertemente concentrada debido a la falta de una adecuada integración de las cadenas productivas. En 1995, el 90% de las exportaciones directas fueron realizadas por tan sólo el 10% de las empresas, mientras que las micro, pequeñas y medianas empresas, que generan el 98% del empleo del país, no han logrado integrarse en el sector exportador. Se estima que en los próximos veinte años la población mexicana será de alrededor de 130 millones, de los cuales 49% serán económicamente

⁸⁹ Estos datos fueron calculados a partir de la Encuesta Nacional Ingreso-Gasto de 1998, que todavía no se conocían en octubre del 2000 en México, por Marcelo M. Giugale, jefe de economistas del Departamento de México del Banco Mundial, y muestran que el número de pobres como porcentaje de la población total del país registra ahora un nivel similar al de los primeros años de la década de los 80, cuando los gobiernos mexicanos comenzaron a establecer reformas de apertura económica, financiera, liberación comercial y privatizaciones. (*La jornada*, "Más de la mitad de los mexicanos son ultra pobres", 15 de abril del 2000)

activos, lo que implica la creación de por lo menos 1.25 millones de empleos al año durante ese periodo⁹⁰.

Ante estos retos México requiere alcanzar un crecimiento del PIB de cuando menos 5% anual, y para ello es necesario contar con condiciones propicias para la inversión y la producción: bajo costo del capital, financiamiento en todos los plazos y para todos los sujetos de crédito, infraestructura física y humana adecuadas, información suficiente sobre los potenciales acreditados, estándares de calidad y productividad a niveles internacionales, suficientes canales de distribución de productos y de abasto de insumos, tecnología moderna, y seguridad jurídica. Para todo esto se requiere que el Estado mexicano, junto con los sectores social y privado, instrumenten una serie de políticas públicas, particularmente de fomento y desarrollo, que incrementen su productividad y competitividad de nuestras empresas y trabajadores a fin de mejorar significativamente los niveles de vida de la población. Dada su posición estratégica, la banca de desarrollo en México debe constituirse en uno de los principales instrumentos de una nueva política económica y social del gobierno, debe convertirse en promotora del desarrollo económico y social del país. Para ello deberá perseguir los siguientes objetivos⁹¹:

- a) Complementar las actividades de financiamiento de la banca comercial;
- b) Fortalecer la productividad y competitividad de la planta productiva;
- c) En las presentes condiciones de excesivo endeudamiento la banca de desarrollo deberá contribuir a abatir los niveles de deuda de las empresas;
- d) Convertirse en uno de los principales promotores del cambio estructural; y
- e) Modernizar tanto su gestión como su estructura corporativa, a fin de hacer más eficiente su operación y con ello alcanzar sus objetivos.

C) Corrupción, desigualdad del ingreso y pobreza.

Estudios de los últimos años sostienen que la corrupción afecta no sólo las variables macroeconómicas, tales como la inversión y el crecimiento, sino también la distribución del ingreso; además aumenta la pobreza al crear incentivos para una mayor inversión en proyectos intensivos en cuanto al capital y una menor inversión en proyectos intensivos en cuanto a mano de obra (Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas, 1997)⁹².

La corrupción interfiere con las funciones básicas tradicionales del gobierno: asignación de recursos, estabilización de la economía, y redistribución del ingreso. El incremento de la corrupción aumenta la desigualdad del ingreso y la pobreza al reducir el crecimiento económico, la progresividad del sistema impositivo, el nivel y eficacia del gasto social y la formación de capital humano; también al tener una distribución desigual de la propiedad de activos y un acceso desigual a la educación. Estos resultados se dan para países en distintas etapas del desarrollo económico, con distintas experiencias de crecimiento, y empleando diversos índices de corrupción. Incluso, se mantienen controlando: la disponibilidad de recursos naturales; la productividad del capital; el nivel de instrucción, el acceso desigual a la educación y la distribución de tierras.

⁹⁰ De la Madrid, Enrique. "Política económica y social, Banca de Desarrollo: ¿para qué?", Nexos, Abril del 2000.

⁹¹ *Ibidem*.

⁹² Véase el artículo de Sanjeev Gupta y otros: "¿Afecta la corrupción a la desigualdad del ingreso y a la pobreza?", Revista Internacional de Presupuesto Público, N° 39, 1998, cuya dirección en internet es http://www.asip.org.ar/es/revistas/39/gupta_08.htm

Las consecuencias distributivas adversas a la corrupción pueden ser mitigadas por:1) un manejo sólido de los recursos naturales; 2) un crecimiento intensivo en mano de obra, de base amplia; 3) un gasto eficiente en educación y salud; 4) una orientación efectiva de los programas sociales; y 5) un bajo nivel de desigualdad en el acceso a la educación⁹³.

CAPÍTULO IV. Gasto Público y Gasto Social en México (1982-2000)

4.1.- Ingresos y Egresos

Producto Interno Bruto

Es el valor en pesos de la producción total anual de bienes finales y servicios para la nación. (Bienes de consumo y bienes de inversión en un año).

El PIB sólo mide los valores de todos los bienes finales, ya sea consumo o inversión, no incluye las ventas de distribuidores de autos usados, comerciantes de antigüedades, etc. Se puede desagregar en cuatro componentes principales:

- 1) Exportaciones netas (X).- Es la diferencia entre las exportaciones y las importaciones de bienes y servicios, son un tipo de inversión.
- 2) Inversión privada interna bruta (I).- es la inversión que permanece en el país(activos de fábricas, inventarios, fábricas)
- 3) Gasto de consumo personal (C).- son bienes de consumo privado que se gastan para adquirir habilidades, gastos de uso normal.
- 4) Compras gubernamentales de bienes y servicios (G).

Matemáticamente, el Producto Interno Bruto se expresa por:

$$\text{PIB} = \text{C} + \text{I} + \text{G} + \text{X}$$

Características del PIB.

- *Se refiere a pesos, no a unidades físicas, es necesario ajustarlo por la inflación.
- *El PIB nominal se reduce al PIB real usando un índice de precios (de un año a otro).
- *Los cambios en la calidad de la producción no aparecen en el PIB.
- *No refleja el propósito de la producción (cigarros, educación, armas, etc.).
- *No incluye la mayor parte de bienes y servicios que no sean para la venta (amas de casa).
- *No informa sobre la distribución de los bienes y servicios entre la población
- No da una medida del bienestar
- *Sin embargo, es la forma más sencilla para resumir la actividad de mercado de la economía.

4.1.1.- Evolución del PIB en México (1982-2000)

El comportamiento del PIB para los tres sexenios analizados (1982-2000) se muestra en el *cuadro 7*. Se observa que no sólo no ha habido crecimiento en algunos periodos, sino que incluso existieron decrecimientos durante 1983 (-3.5%), 1986 (-3.1%) y 1995 (-6.2%)⁹⁴.

En general la economía mexicana creció en promedio 2.2 por ciento anualmente durante el periodo 1980-1995, y 5 por ciento de 1996-2000. Cuando el gobierno muestra éstas cifras, es obvio que "juega" con los datos ya que no incluye el periodo de la crisis más fuerte que fue 1994-1995.

Cuadro 7. Crecimiento real del PIB en México (1981-2000)

⁹⁴ SHCP. "México, retos y oportunidades frente al nuevo milenio", México, octubre de 1999.

| AÑO | PIB REAL (crecimiento anual) | AÑO | PIB REAL (crecimiento anual) |
|------|---------------------------------|------|---------------------------------|
| 1981 | 8,6 | 1991 | 4,2 |
| 1982 | -0,5 | 1992 | 3,6 |
| 1983 | -3,5 | 1993 | 1,8 |
| 1984 | 3,4 | 1994 | 4,6 |
| 1985 | 2,2 | 1995 | -6,2 |
| 1986 | -3,1 | 1996 | 5,1 |
| 1987 | 1,7 | 1997 | 6,2 |
| 1988 | 1,3 | 1998 | 4,8 |
| 1989 | 4,1 | 1999 | 3,0 |
| 1990 | 5,2 | 2000 | 7,2* |

Fuente: SHCP. "México, retos y oportunidades frente al nuevo milenio", México, octubre de 1999.

(*) Valor reportado por la Secretaría de Hacienda en enero del 2001.

4.1.2.- El Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF)

El presupuesto se define como el cálculo anticipado del conjunto de los gastos e ingresos previstos para cubrir las obligaciones, compromisos y las operaciones del sector público, para un ejercicio fiscal.

El presupuesto de egresos de la federación es un documento por medio de cual la Cámara de Diputados autoriza a los tres poderes de la Unión a ejercer los recursos públicos, de acuerdo a una distribución con cargo a la recaudación y al financiamiento. El uso de dichos recursos permite dar cumplimiento a los objetivos de las políticas públicas⁹⁵.

El presupuesto de egresos de la federación es la expresión específica del gasto público y pretende cubrir los siguientes objetivos:

*Propiciar la producción de algunos bienes y servicios públicos. Me refiero a la actividad proporcionada directamente por el Estado, tanto para la atención de las masas sociales desprotegidas y marginadas, como en calidad de productor de bienes y servicios que por su importancia impactan a la economía en su conjunto (energía eléctrica, agua potable, petróleo, gas, entre otros.)

*Servir de instrumento para que el país alcance un desarrollo económico que obtenga al menos, los niveles de vida mínimamente aceptables para la población en su conjunto.

*Lograr una redistribución de la renta nacional a partir de ciertos objetivos y prioridades previamente fijados. La realidad ha demostrado que las economías de mercado sin una intervención pública suficiente y debidamente encauzada, tienden a concentrar la riqueza en unos cuantos, a empobrecer algunas regiones, y a fortalecer algunos sectores de la economía en detrimento de otros.

*Contribuir a lograr la estabilidad económica.

En México, hasta el año de 1975 operó un presupuesto denominado tradicional en el que sólo se asignaban montos financieros a cada dependencia, incrementándose anualmente, sin metas fijas, ni en general, imponer un rumbo a la Administración Pública.

⁹⁵ SHCP. "El proyecto de presupuesto de egresos de la federación", México, 1997.

Con base en la reforma presupuestaria llevada a cabo durante el régimen de López Portillo y específicamente con la Ley de Presupuesto, contabilidad y Gasto Público federal, emitida durante su gestión, se pasó del presupuesto tradicional al presupuesto por programas; esta Ley establece que la programación del gasto público federal se basará en las directrices y planes nacionales de desarrollo económico y social que formule el Ejecutivo Federal; asimismo ordena que dicho gasto se basará en presupuestos que se formularán con apoyo en programas que señalen objetivos, metas y unidades responsables para su ejecución.

4.1.2.1.- Marco Legal

El marco jurídico del PEF se fundamenta en lo establecido en los siguientes artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: Art. 74, f. IV; Art. 75; Art. 126; Art. 127 y Art. 134. Además se rige por las siguientes leyes:

- Ley Orgánica de la administración Pública Federal (LOAPF)
- Ley de Planeación
- Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y su Reglamento
- Ley Federal de Entidades Paraestatales y su Reglamento
- Ley General de Deuda Pública
- Ley de Adquisiciones y Obras Públicas
- Ley Federal de Responsabilidades de los Servicios Públicos

Por último el PEF debe ser validado por la Cámara de Diputados mediante el Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación.

El PEF es preparado por una iniciativa del Poder Ejecutivo, después es turnado a la Cámara de Diputados para su análisis, discusión y aprobación. El Poder Ejecutivo se encarga de su ejercicio, y para su control y evaluación están: la Cámara de Diputados, la Contaduría Mayor de Hacienda, Secretaría de Hacienda, Contralorías Internas de las Dependencias y Entidades. La integración del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación es un proceso que toma cerca de 9 meses, en el que participan más de 4,000 servidores públicos del más alto nivel.

El Poder Ejecutivo, mediante los Programas Operativos Anuales (POA) propone acciones específicas a desarrollar para el año entrante. A continuación se especifica la distribución del gasto por dependencia y entidad, de acuerdo a metas y disponibilidades de recursos. Por último, integra los programas sectoriales, así como los proyectos y presupuesto de los Poderes Legislativo, Judicial y del IFE, para presentar su propuesta de PEF.

En resumen, para la elaboración del PEF se requiere de los siguientes parámetros y referencias:

- Plan Nacional de Desarrollo y Programas Sectoriales
- Programas Operativos Anuales
- Marco macroeconómico del país
- Gasto agregado (costo financiero de la deuda, participaciones, adeudos de años anteriores, gasto programable)
- Ingresos más endeudamiento neto (disponibilidad de recursos)

Las variables económicas que determinan el nivel de gasto público son:

- Crecimiento económico
- Inflación
- Crecimiento de la población objetivo
- Tasas impositivas
- Tipo de cambio
- Incrementos salariales
- Precio del crudo de exportación
- Precios y tarifas del Sector Público
- Tasas de interés nacionales
- Tasas de interés internacionales

El gasto público está comprometido en seis grandes rubros:

- a) Entidades Paraestatales estratégicas (Servicio Postal Mexicano, Petróleos Mexicanos, Comisión Federal de Electricidad, Luz y Fuerza del centro, e Instituto Nacional de Investigaciones Nucleares).
- b) Deuda Pública.
- c) Compromisos Contractuales ya suscritos (adquisiciones, arrendamientos, servicios, y obras públicas).
- d) Gastos por disposición legal (seguridad social, educación, deuda pública, remuneraciones a servidores públicos, y cuotas a organismos internacionales).
- e) Nuevas Leyes o Tratados.
- f) Participaciones a Estados y Municipios.

4.1.2.2. Clasificación

El Gasto Público se puede clasificar de tres formas: i) administrativa, ii) por objeto del gasto y iii) funcional.

i) Administrativa: ¿Quién gasta? Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal

ii) Por Objeto del Gasto: ¿En qué se gasta? Comprende los insumos que van a utilizar las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, las participaciones a entidades federativas y municipios, y el costo financiero de la deuda (*ver cuadro 8*).

iii) Funcional: ¿Para qué se gasta? ¿Para hacer qué? ¿Para lograr qué? Por medio de programas, actividades y proyectos por grupos homogéneos de actividades del Estado.

Cuadro 8. Erogaciones por Objeto de Gasto

| | |
|------|--|
| 1000 | Servicios Personales |
| 2000 | Materiales y Suministros |
| 3000 | Servicios Generales |
| 4000 | Ayudas, Subsidios y Transferencias |
| 5000 | Bienes Muebles e Inmuebles |
| 6000 | Obras Públicas |
| 7000 | Inversión Financiera y otras Erogaciones |

| | |
|------|-------------------------------------|
| 8000 | Participación de Ingresos Federales |
| 9000 | Deuda Pública |

Fuente: SHCP. "Administración Pública Federal", México, 1999.

Para propósitos de análisis financiero y económico, pueden existir distintos tipos de gasto: bruto devengado, corriente, de capital, neto devengado, No programable, gasto primario, y gasto programable.

El gasto bruto devengado es el gasto total, es decir, es el conjunto de erogaciones que realiza el sector público en cumplimiento de sus funciones, sin que hayan disminuciones por ningún concepto.

El gasto corriente es la erogación del Sector Público que no crea activos, sino que constituye un acto de consumo, es decir, los gastos que corresponden al sostenimiento e incremento de los recursos humanos y a la compra de los bienes y servicios necesarios para el desarrollo propio de las funciones administrativas.

El gasto de capital es el total de asignaciones destinadas a la creación de bienes de capital y conservación de los ya existentes, a la adquisición de bienes inmuebles y valores por parte del Gobierno Federal, así como los recursos transferidos a otros sectores para los mismos fines que contribuyen a acrecentar y preservar los activos físicos patrimoniales o financieros de la nación.

El gasto neto devengado es el agregado que resulta de deducir al gasto bruto devengado, las amortizaciones y las ADEFAS.

El gasto No programable son las erogaciones que por su naturaleza no es fácil identificar con un programa específico, tales como los intereses y gastos de la deuda; las participaciones y estímulos fiscales, y las ADEFAS.

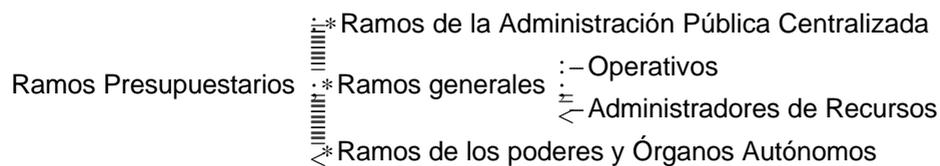
El gasto primario es un agregado que resulta de descontar los intereses, comisiones y gastos de la deuda, al gasto devengado. Este concepto refleja el nivel de las erogaciones sobre las que el sector público tiene un verdadero control, ya que los intereses se encuentran directamente vinculados con saldos históricos acumulados.

El gasto programable es la erogación plenamente identificable con cada uno de los programas del PEF. Incluye las erogaciones que realiza la Administración Pública Central en la prestación de servicios y en inversión pública, así como las asignaciones que los estados destinan a la producción de bienes y servicios que aumentan en forma directa la oferta global de los insumos.

El **gasto social** comprende erogaciones hacia:

- Educación
- Salud
- Seguridad Social
- Trabajo
- Abasto y Asistencia Social
- Desarrollo Regional y Urbano (urbanización, vivienda, agua potable, drenaje y tratamiento de aguas)

Administrativamente, el Gasto Público se clasifica de la siguiente manera:



El ramo presupuestario es el componente que permite obtener el mayor nivel de agregación presupuestaria en términos administrativos. Registra los recursos que se autoriza ejercer a la Administración Pública Centralizada, los Poderes y Órganos Autónomos (*ver cuadros 9 y 10*).

Cuadro 9. Ramos de la Administración Pública Centralizada

| | |
|-------|---|
| 00002 | Presidencia de la República |
| 00004 | Gobernación |
| 00005 | Relaciones Exteriores |
| 00006 | Hacienda y Crédito Público |
| 00007 | Defensa Nacional |
| 00008 | Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural |
| 00009 | Comunicaciones y transportes |
| 00010 | Comercio y Fomento Industrial |
| 00011 | Educación Pública |

| | |
|--------------|--|
| 00012 | Salud |
| 00013 | Marina |
| 00014 | Trabajo y Previsión Social |
| 00015 | Reforma Agraria |
| 00016 | Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca |
| 00017 | Procuraduría General de la República |
| 00018 | Energía |
| 00020 | Desarrollo Social |
| 00021 | Turismo |
| 00027 | Contraloría y Desarrollo Administrativo |

Fuente: SHCP. "Administración Pública Federal", México, 1999.

Cuadro 10. Ramos Generales

| | |
|--------------|--|
| 00019 | Aportaciones a Seguridad Social |
| 00023 | Provisiones Salariales y Económicas |
| 00024 | Deuda Pública |
| 00025 | Aportaciones para Educación Básica en los Estados y para los Servicios en el D. F. |
| 00026 | Superación de la Pobreza |
| 00028 | Participaciones a Entidades Federativas y Municipios |
| 00029 | Erogaciones para Saneamiento Financiero |
| 00033 | Aportaciones Federales a Entidades y Municipios |

Fuente: SHCP. "Administración Pública Federal", México, 1999.

4.2. Gasto Social en México

4.2.1. Descentralización del Gasto Social

La creación de un nuevo ramo presupuestal en 1998 y la modificación de la Ley de Coordinación Fiscal para regular sus lógicas de asignación, formaron parte de un proceso gradual de distribución de atribuciones y recursos a partir de la experiencia acumulada por la descentralización del Ramo 26.

La descentralización de recursos a los municipios inició con criterios más claros en 1994 cuando se transfirió el 25 por ciento del ramo 26; para 1995, el monto descentralizado fue de 50% y para los dos años siguientes se alcanzó el 65 por ciento, es decir del llamado Fondo de Desarrollo Social Municipal (FDSM). En 1998, se creó una nueva figura jurídica para transferir recursos federales a los estados y municipios, las aportaciones, y se creó el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS).

El proceso de descentralización para la creación de infraestructura básica y el combate a la pobreza se realizó a partir de los siguientes criterios⁹⁶:

1. Distribuir los recursos con transparencia.
2. Garantizar equidad en la asignación a estados y municipios.
3. Evitar discrecionalidad y asegurar que el presupuesto se destine sólo a acciones encaminadas a la superación de la pobreza.
4. Fortalecer la capacidad de decisión de los ayuntamientos.

Alcances y límites del ramo 26 en cuanto a la distribución de recursos

Entre 1996 y 1997, la asignación de la federación a los estados presentó las siguientes características:

- a) Se fijó unilateralmente, a través de la metodología de la Sedesol y por decreto del Ejecutivo Federal.
- b) Obedeció a fórmulas que variaron de un año al otro y que iban respondiendo a los intentos de Sedesol de perfeccionar sus mediciones de la pobreza al nivel nacional.
- c) Asignaba 1% de los recursos para cada estado, sin importar su nivel de pobreza ni su población, con el llamado criterio de equidad que significaba para la FDSM una pérdida de más de 30 por ciento, pues respondía a criterios de índole política.
- d) En muchos casos, los estados asignaban un porcentaje de recursos, a partes iguales, entre todos los municipios del estado, sin importar su nivel de pobreza ni su población.
- e) No generó la suficiente certidumbre, pues tendió a variar de un año a otro.
- f) Careció de condiciones de obligatoriedad para los gobiernos estatales, pues se fijó en convenios entre la Sedesol y los estados.
- g) Presentó gran heterogeneidad en las fórmulas utilizadas, lo cual obedeció en algunas ocasiones a criterios políticos locales impuestos por los gobernadores.

Asimismo, el ramo 26 permitió:

⁹⁶ Guerrero, Juan P. "Algunas lecciones de la descentralización del gasto social", CIDE, 1998.

i) La creación de infraestructura básica, con lo que se destinaron recursos adicionales a los federales, siendo éstos de hasta 100 por ciento, aunque se han ido reduciendo hasta el 5 por ciento. Lo que significó en resumen una carga más ligera para las finanzas estatales, pero también menos recursos para los programas sociales.

ii) Se conformó de instancias de participación social en comités, consejos y otras formas de organización y el establecimiento de nuevos espacios institucionales de participación como los consejos de desarrollo social.

iii) El incremento del potencial de los recursos fiscales por la aportación (casi siempre obligatoria) de las comunidades de mano de obra, materiales o dinero.

iv) Establecimiento de políticas federales que seguían una lógica de distribución territorial con criterios de equidad, con énfasis en las políticas de creación de infraestructura básica, que contrastaba con la inequitativa asignación sectorial.

v) El impacto del gasto social de la federación en los municipios ha sido muy significativo, lo que exhibe la debilidad financiera de los municipios. Aunque el porcentaje del ramo 26 en el PIB es muy pequeño (0.5%), su repercusión en el ámbito político administrativo de los municipios y en las comunidades ha sido importante. De 1990 a 1995 representó más del 40 por ciento del dinero gastado por los municipios del país, llegando al 75 por ciento en algunos municipios e incluso al 100 por ciento en otros.

La creación de un nuevo ramo presupuestal y la regulación de las formas de asignación en una ley, a partir de 1998, intentaron corregir algunos de esos inconvenientes.

Los cambios de 1998: la creación del ramo 33

A partir de 1998, el ramo 26 se ha estructurado con base en un fondo financiero denominado Desarrollo Social y Productivo den Regiones de Pobreza, es decir, ha perdido su carácter local-municipal que tuvo en los dos años anteriores, y se ha concentrado exclusivamente en la dimensión regional, al hacer especial énfasis en que los recursos destinados a través de ese fondo atenderán sólo a la población en condiciones de pobreza extrema, particularmente en el ámbito de los ingresos de las comunidades, el empleo y los proyectos productivos.

Al mismo tiempo, se creó el nuevo ramo 33: Aportaciones federales para entidades federativas y municipios, con cinco fondos financieros. El Fondo de Desarrollo Social Municipal se transfirió al ramo 33, con la creación del Fondo de Aportaciones para Infraestructura Social. El FAIS se divide en dos fondos, uno debe ser administrado por los gobiernos de los estados (y que representa el 12.12 por ciento del total) y otro que debe ser operado por los municipios (el 87.88 por ciento restante). Otros nuevos fondos creados también para impulsar la política redistributiva y descentralizadora hacia estados y municipios son: el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y el D.F., y el Fondo de Aportaciones Múltiples. El primero de ellos pretende funcionar como un instrumento para contribuir al saneamiento de las finanzas municipales, así como atender necesidades directamente vinculadas con la seguridad pública. El segundo, pretende impulsar algunos programas particulares de asistencia social. En el anexo aparecen las *gráficas 7, 8, 9 y 10* referentes al presupuesto ejercido de 1995 al 2000 en diversos rubros.

La regulación de las transferencias federales para la creación de infraestructura básica del nuevo FAISM quedó establecida en la Ley de Coordinación Fiscal y especifica principalmente que se utilizará otra fórmula, que aplicaron 25 estados en 1998, que considera cuatro variables:

- *Población que percibe menos de dos salarios mínimos.
- *Población mayor de 15 años analfabeta.
- *Población en viviendas sin drenaje.
- *Población en viviendas sin electricidad.

Algunas ventajas y desventajas del FAISM del ramo 33 se enuncian a continuación:

- 1) Muestra un enfoque redistribuido de los gastos sociales del gobierno federal y se profundiza la descentralización de recursos hacia los gobiernos municipales. En 1994, los municipios recibían del gobierno federal el 5% de la recaudación participable, mientras que en 1998 se repartió el 10 por ciento, otorgándoles a los municipios mayor seguridad jurídica.
- 2) Mayor transparencia en la forma de asignación de los montos de la federación a los estados y de éstos a los municipios. Ahora se sabe cuánto reciben todos los interesados y los demás.
- 3) Se intenta mejorar la focalización hacia la población más pobre, al suprimir la práctica de repartir, de manera uniforme entre todos los municipios.
- 4) El nuevo recurso está insuficientemente definido legalmente y no tiene antecedentes operativos en la Ley Federal de Coordinación Fiscal.
- 5) Los programas sociales dirigidos a la superación de la pobreza, antes comprendidos en el ramo 26, tienen ahora menos recursos debido a que los recursos del ramo 33 no tienen que ser incluidos en los Convenios en forma obligatoria, por lo que debe mejorar la coordinación horizontal (entre dependencias federales) y sobre todo vertical (entre los distintos niveles de gobierno).
- 6) El monto global de recursos para esta política social se redujo porque no son obligatorias las aportaciones sociales. El riesgo es el regreso al modelo de realización de obras financiadas exclusivamente con recursos fiscales.
- 7) Varios municipios recibieron y recibirán menos recursos, no sólo por la fórmula de distribución establecida, sino también por la ausencia de aportaciones estatales que antes beneficiaban a las administraciones municipales.
- 8) Se generó una gran atomización de los recursos, lo cual dificulta en principio la instauración de políticas integrales destinadas a la conformación de estrategias de desarrollo con objetivos de mayor alcance tanto regionales como temporales.
- 9) La introducción de una calendarización mensual, aunque permite una mayor transparencia, afecta los ritmos regulares de ejecución de las obras (las que tienen una mayor carga de

trabajo). En junio de 1998, el avance de obras en los municipios era de un promedio del 5 al 10 por ciento, y en muchos casos no se contaba con planes de desarrollo de las mismas⁹⁷.

Se pueden identificar cinco condicionantes que deben cumplir los criterios de asignación para una descentralización efectiva y del gasto social⁹⁸:

- a) Justificación normativa: criterios públicos y normativamente defensibles ante los tres niveles de gobierno y la ciudadanía.
- b) Medición objetiva: criterios medibles en forma objetiva, sistemática y actualizada.
- c) Coordinación: criterios coordinados verticalmente, entre los tres niveles de gobierno, y horizontalmente, entre agencias gubernamentales independientes.
- d) Flexibilidad: criterios adaptables a prioridades locales específicas consistentes con los objetivos centrales.
- e) Eficiencia: criterios que se puedan condicionar en función de la aplicación efectiva de las asignaciones.

4.2.2.- Ingresos, Gasto Público y Gasto Social

El gasto social como porcentaje del PIB a presentado aumentos en la mayoría del periodo comprendido entre los gobiernos de De la Madrid, Salinas y Zedillo. En 1982, representaba el 8.2%, en 1988 el 5.8%, para 1994 el 9.1%, y para el 2000 ostenta el 9.4 por ciento del PIB⁹⁹ como se observa en el *cuadro 11* (véase la *gráfica 11 del último decenio en el anexo*).

Cuadro 11. Porcentaje del Gasto Social (GS) con relación al PIB

| Año | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 |
|-----|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| GS | 6,0 | 6,9 | 7,8 | 8,5 | 9,1 | 8,4 | 8,3 | 8,6 | 9,2 | 9,2 | 9,4 |

Fuente: Levy, Santiago. "Algunas consideraciones sobre los instrumentos de combate a la pobreza extrema", SHCP, abril del 2000.

El gasto social como porcentaje del gasto programable ha crecido durante el periodo analizado (1982-2000), pasando del 28 por ciento en 1983 a 60.7 por ciento en el año 2000. Durante el último sexenio, por cada peso que aumentó el gasto programable, se incrementó 2.3 veces el gasto social¹⁰⁰. Para una referencia ver el *cuadro 12* siguiente y la *gráfica 12* del anexo.

Cuadro 12. Gasto Social como porcentaje del Gasto Programable

| Año | 1983 | 1985 | 1987 | 1990 | 1993 | 1995 | 1997 | 1998 | 2000 |
|-----|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| GS | 28.0 | 31.1 | 30.5 | 37.9 | 51.9 | 53.3 | 51.5 | 57.8 | 60.7 |

Fuente: SHCP, "Retos y oportunidades frente al nuevo milenio, 1999, para 1983-1998; Poder Ejecutivo Federal, "Sexto Informe de Gobierno", 2000, para el año 2000.

⁹⁷ Op. Cit. Guerrero, Juan P.

⁹⁸ Scott, John. "Ramo 33: descentralización y focalización", en *Instrumentos de distribución de los recursos del ramo 33*, Comisión de Desarrollo Social de la Cámara de Diputados, LVII legislatura, 2000.

⁹⁹ SHCP. "Política económica y social al 5º año de gobierno", noviembre de 1999.

¹⁰⁰ Las autoridades gubernamentales insisten en señalar que el gasto social es el más alto en la historia (con respecto al gasto programable), lo que no se aclara es que el gasto programable ha disminuido.

Por su parte, el gasto social per cápita (en miles de pesos del 2000) presenta los siguientes valores: en 1982 (3,2); 1988 (2,0); 1994 (4,5), y 2000 (4,9)¹⁰¹. El desenvolvimiento del gasto social por persona para los últimos diez años se muestra en el *cuadro 13* y en la *gráfica 13* del anexo.

Cuadro 13. Gasto Social per cápita (miles de pesos del 2000)

| Año | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 |
|-------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| GSp/c | 2.83 | 3.22 | 3.68 | 4.01 | 4.42 | 3.80 | 3.84 | 4.17 | 4.60 | 4.73 | 5.05 |

Fuente: Levy, Santiago. "Algunas consideraciones sobre los instrumentos de combate a la pobreza extrema", SHCP, abril del 2000.

Observamos en la última tabla que el gasto social per cápita alcanza un máximo en el año de 1994 de 4,418.6 (pesos del 2000), y se recupera hasta cuatro años después en donde es de 5,599.9, concluyendo el último año del sexenio de Zedillo con 5,046 pesos por persona.

4.2.3.- Análisis del Gasto Social y la Pobreza en México

¿Quiénes son los pobres? ¿Dónde viven? ¿Qué hacen? ¿Hay regiones o grupos más propensos a la pobreza? La preparación de perfiles de la pobreza es esencial para lograr la aplicación efectiva de una política. Pese a las grandes diferencias entre uno y otro país en materia de ingreso por habitante y características socioeconómicas, hay patrones comunes. Una característica universal es que los pobres tienden a pertenecer a hogares cuyo jefe tiene escasa o nula instrucción, a formar parte de hogares más numerosos y con una relación de dependencia superior. Por lo que respecta al género del jefe del hogar, no hay un patrón sistemático: en algunos países, hay mayor proporción de mujeres como jefe del hogar en los estratos pobres, y en otros, no es así. La proporción de grupos indígenas y de negros es más alta entre los pobres y tienen mayor probabilidad de vivir en zonas rurales. El jefe de hogar pobre tiene mayores probabilidades de trabajar en el sector informal y en actividades primarias o de servicios. Aunque la mayoría de jefes de hogar entre los pobres trabaja, la proporción de jefes de hogar desocupados es más alta entre los pobres que entre quienes no lo son.

Por lo tanto, las personas que tienen menos instrucción, las que viven en zonas rurales y las que trabajan en actividades primarias, de servicios y de construcción, así como en el sector informal, tienen mayores probabilidades de ser pobres. Igual cosa puede decirse de los desocupados. Los grupos indígenas tienen mayores probabilidades que los blancos de ser pobres. Además, incluso controlando la influencia de variables tales como el grado de instrucción y otras, las mujeres que trabajan tienen mayores probabilidades de ser pobres que los trabajadores varones. Por lo que respecta al género del jefe del hogar, no se observa un patrón sistemático. Por lo que toca a la edad, los niños y los trabajadores jóvenes tienen mayores probabilidades de ser pobres. En cuanto a la edad del jefe del hogar, en varias regiones la pobreza se da con mayor frecuencia entre los que tienen 60 años o más. Como una proporción tan elevada de los pobres de la región son campesinos o personas que trabajan por cuenta propia, en México, el número de pobres es mayor entre las personas que perciben ingresos no salariales o que trabajan en forma independiente¹⁰².

¹⁰¹ Op.cit. SHCP. "Política económica...", 1999

¹⁰² Lustig, Nora. "Pobreza y desigualdad: un desafío que perdura", www.eclac.org/espanol/RevistaCepal, Número cincuenta, 1998.

¿Dónde hay mayor concentración de pobres? Más del 50% de los pobres vive en zonas rurales, pero el número que corresponde a las zonas urbanas no es despreciable. Sin embargo, los hogares que se encuentran en situación de pobreza extrema parecen concentrarse en las zonas rurales, aunque no ocurre en todo el país.

Hay un serio y grave problema de pobreza extrema también en las ciudades del país. Existen estimaciones del año 2000, cuando la población mexicana llegó a casi 100 millones, de los 54 millones de pobres extremos poco más de 32 millones viven en las ciudades y poco menos de 22 millones en el campo.

Gasto Público y Gasto Social en México

En el periodo 1980-1995 se mantuvieron las brechas en el gasto social que desde tiempos remotos existen entre las cinco regiones de México. Estas brechas afectan sobre todo a los estados más marginados -que se ubican en su gran mayoría en el sur del país, no guardan ninguna relación con las diferencias regionales en las condiciones de salud y corren el riesgo no sólo de mantenerse sino incluso de profundizarse como resultado de los nuevos recortes relativos del gasto en bienestar social que contempla la política de ajuste adoptada por la presente administración.

Entre 1950 y 1970 México presentó un notable desempeño macroeconómico: el producto interno bruto (PIB) del país creció a una tasa promedio anual de 6.6% y la inflación se mantuvo por debajo del 4.5%. La estrategia de desarrollo que se siguió en esos años incluyó la inversión en infraestructura, el estímulo a la industrialización a través de una política de sustitución de importaciones y el apoyo a la producción agrícola. Asimismo, se mantuvo una estricta disciplina fiscal y monetaria. Sin embargo, hacia finales de los años sesenta, el llamado "desarrollo estabilizador" empezó a mostrar signos de agotamiento, dentro de los que destacó la incapacidad de la inversión interna para mantener el ritmo de crecimiento económico.

Dos caminos parecían viables: liberalizar la economía, orientándola hacia las exportaciones, o bien cubrir las necesidades de inversión con gasto público. La segunda alternativa fue la que se adoptó, con lo que México entró en un periodo denominado de "desarrollo compartido".

Entre 1970 y 1980 la economía creció a tasas relativamente altas, gracias sobre todo a la política de expansión del gasto gubernamental, que se financió con endeudamiento externo, emisión de moneda y con recursos de la industria petrolera. Sin embargo, los continuos déficits públicos y los desequilibrios de la balanza de pagos que se presentaron en esa década eventualmente dieron lugar a una situación de inestabilidad financiera que culminó con una devaluación del tipo de cambio, que alcanzó los 70 pesos por dólar en noviembre de 1982. Esto, aunado al trance estructural por el que atravesaban los sectores agrícola e industrial y al crecimiento incontrolable de la deuda externa, generó una grave crisis que se expresó en una caída del PIB de 4.2% en ese mismo año y una tasa de inflación cercana al 100%. Esta situación se vio agravada por dos eventos internacionales: la caída de los precios del petróleo y la creciente demanda de capital por parte de los Estados Unidos de América para financiar sus déficits presupuestal y comercial. El nuevo escenario internacional hizo evidente que México ya no podría crecer sobre la base de sus exportaciones petroleras y los préstamos del exterior. El "milagro mexicano" había llegado a su fin.

La principal conclusión que se desprende es que en el periodo 1980-1995 se mantuvieron las brechas en el gasto en salud para población abierta que desde tiempos remotos existen entre las cinco regiones de México. Estas brechas afectan sobre todo a los estados más marginados, que se ubican en su gran mayoría en el sur del país, y corren el riesgo no sólo de mantenerse sino incluso de profundizarse como resultado de los nuevos recortes relativos del gasto en bienestar social que contempla la política de ajuste adoptada por la presente administración.

Gasto público

Uno de los principales componentes del Programa Inmediato de Reorientación Económica establecido por el Presidente Miguel de la Madrid en 1983, del Pacto de Solidaridad Económica, firmado en 1989, y de los pactos firmados bajo la administración del Presidente Carlos Salinas de Gortari, fue la reducción del déficit público, que se reflejó en un descenso del gasto gubernamental. Entre 1982 y 1994, de hecho, el gasto del sector público, en términos reales, mostró un descenso anual promedio de 2.79%. Esto, aunado a los compromisos generados por la deuda externa, impactó de manera importante el gasto público en bienestar social.

Como se mencionó anteriormente, el gasto público en México está dividido en dos grandes rubros. El gasto programable (GP) y el gasto no programable (GNP). El GP está constituido por el gasto del gobierno federal (Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos electorales y tribunales agrarios) y por el gasto de los llamados organismos y empresas de control presupuestal directo. Por su parte, el GNP está constituido por los intereses, comisiones y gastos de la deuda; los estímulos fiscales, y las participaciones a entidades federativas, municipios y otros.

Entre 1982 y 1987, el GP, como porcentaje del PIB, descendió del 27 al 22%, mientras que el GNP mostró un incremento en ese mismo periodo de nueve puntos porcentuales. Este comportamiento inverso nos habla de una sustitución del gasto debida sobre todo al incremento del servicio de la deuda: una buena parte de los fondos que normalmente utilizaba la federación para financiar a los diversos sectores empezaron a utilizarse para pagar los servicios de una deuda pública (alrededor del 8% del PIB en los años de ajuste), principalmente externa, que en 1987 representó el 57.4% del PIB y más del 400% de las exportaciones¹⁰³.

A partir de 1991 esta tendencia se revierte y el GP empieza a aumentar, al tiempo que disminuye el GNP. Esto se debió sobre todo a la renegociación de la deuda externa, al saneamiento de las finanzas de la federación y a la venta de diversas empresas públicas. El GP, sin embargo, como porcentaje del PIB, no vuelve a alcanzar los niveles de principios de los años ochenta.

Gasto en bienestar social

Para analizar la evolución reciente del gasto del sector bienestar social resulta útil ubicarlo dentro de la evolución del GP. Este gasto se divide en 10 sectores: desarrollo rural; pesca;

¹⁰³ Aspe Armella, P. "El camino mexicano de la transformación económica", Fondo de Cultura Económica, 1993.

desarrollo social; comunicaciones y transportes; turismo; energético; industrial y minero; justicia y seguridad; comercio, y administrativo.

De todos los sectores que participan en el GP, el que más presupuesto recibe es el sector desarrollo social, que está dividido en cinco subsectores: educación; salud y laboral; solidaridad y desarrollo regional; desarrollo urbano, ecología y agua potable, y social de abasto. En promedio, este sector representó alrededor del 8% del PIB en el periodo 1980-1995. En 1981 el gasto del sector ascendió a 446 millones de pesos reales, equivalentes al 9% del PIB. A partir de este año, sin embargo, la tendencia predominante es a la baja, hasta 1989, año a partir del cual crece hasta 1994, en que alcanza la cifra de 600 millones de pesos, equivalentes a poco más del 10% del PIB¹⁰⁴. En 1995, el gasto de este sector vuelve a caer a 523.9 millones de pesos.

El subsector salud y laboral tradicionalmente ha concentrado, junto con el subsector educación, la mayor parte del gasto del sector desarrollo social. En 1995 el gasto en salud ascendió a 220 millones de pesos y el gasto en educación a 234 millones de pesos, que representan, cada uno, poco más del 4% del PIB¹⁰⁵.

Finalmente, el componente más importante del subsector salud y laboral es el salud, que concentra aproximadamente el 99% del gasto del subsector. Este componente está dividido a su vez en el gasto del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) y la Secretaría de Salud (SSA), principalmente.

Gasto público en salud

Al gasto público en salud se le puede definir como la suma del gasto que hacen las instituciones de seguridad social y el gasto de las instituciones dedicadas a atender a la población no asegurada. Como porcentaje del PIB, este gasto no rebasó en el periodo 1980-1991 el 3.6%, porcentaje alcanzado en 1982. A partir de este año este porcentaje descendió hasta alcanzar en 1987 su nivel más bajo (2.7%). Posteriormente se ha ido recuperando muy lentamente, para ubicarse en 1995 en 4.06%. Esta situación es grave, ya que en México el grueso de la población utiliza los servicios públicos de salud, y los rezagos acumulados y el crecimiento poblacional hacían esperar incrementos sustanciales. De hecho, este retroceso ha limitado las posibilidades de ampliación de cobertura y seguramente ha afectado la calidad con la que se han prestado los servicios públicos de este sector en los últimos años.

Tradicionalmente, el gasto de las instituciones de seguridad social -responsables de aproximadamente el 45% de la población total- ha sido muy superior al gasto de las instituciones dedicadas a atender a la población no asegurada -que atienden a alrededor del 50% de la población nacional. En el periodo 1987-1995, el 79% del gasto público total en salud correspondió a la seguridad social y el 21% restante a las instituciones dedicadas a atender a la población abierta.

¹⁰⁴ Zedillo, Ernesto. "Anexo del Segundo Informe de Gobierno", 1996 y Cuenta de la Hacienda Pública, 1994.

¹⁰⁵ Véase a Lara A., y otros. "Gasto federal en salud en población no asegurada: México 1980- 1995", Salud Pública, México, 1997.

Cabe señalar, sin embargo, que a partir de 1992 las tasas reales de crecimiento del presupuesto ejercido por las instituciones que atienden a la población abierta empezaron a ser ligeramente mayores que las tasas de crecimiento del presupuesto ejercido por las instituciones de seguridad social. De hecho, para el periodo 1987-1995 en su conjunto, el crecimiento anual promedio del presupuesto de las instituciones encargadas de la población no asegurada en términos reales fue de 4.5%, mientras que el crecimiento anual promedio del presupuesto ejercido por las instituciones de seguridad social fue de 4.2%. Este esfuerzo por cerrar las brechas institucionales, aunque loable, ha resultado insuficiente y seguramente habrá de diluirse, ya que con la nueva Ley del Seguro Social, que entró en vigor en 1997, se incrementarán de manera sustancial las aportaciones gubernamentales al financiamiento de la seguridad social.

Gasto público en salud en población no asegurada

La SSA ocupa el segundo sitio en el cuadro del gasto público en salud y es la principal institución por lo que se refiere a la atención de la población no asegurada. En 1994 su presupuesto ejercido ascendió a \$6 157 millones, que se distribuyeron de la siguiente manera: las entidades federativas recibieron el 54%; las unidades administrativas centrales recibieron el 21%; los organismos descentralizados gastaron el 13%, y los llamados organismos desconcentrados se beneficiaron con el 12% restante.

Para los fines de este trabajo, sólo se estudia el gasto de la SSA que corresponde a las entidades federativas, al que se adicionó el gasto del Programa IMSS-Solidaridad. Los estados se agruparon con base en las cinco regiones definidas por la ENSAI¹⁰⁶: Norte, Centro, Sureste y Golfo, Distrito Federal y PASSPA¹⁰⁷.

Históricamente, las regiones que más presupuesto han recibido son la Centro y Norte. En el periodo 1985-1995 los porcentajes promedio de distribución del gasto fueron los siguientes: la región Centro recibió el 31%; la región Norte el 24%; la región Sureste y Golfo el 16%; el Distrito Federal el 12%, y la región PASSPA el 17%. En 1995 el gasto total por regiones se distribuyó de la siguiente manera: región Centro, 29%; Norte, 25%; PASSPA, 21%; Sureste y Golfo, 18%, y Distrito Federal, 6%.

Las regiones que recibieron mayores recursos per cápita entre 1990 y 1995 fueron la Norte y la Distrito Federal, mientras que las regiones menos favorecidas fueron la Centro, la Sureste y Golfo, y la región PASSPA, mismas que tuvieron un gasto per cápita casi tres veces menor que la región Norte en 1990 y 1991¹⁰⁸.

Esta distribución de recursos no guarda ninguna relación con la distribución de las necesidades de salud. Este hecho empezó a documentarse desde los años ochenta en los trabajos de López Cervantes y Borja Aburto -que utilizaron como indicadores de necesidad la

¹⁰⁶ Secretaría de Salud. *Encuesta Nacional de Salud II*. México, D.F.: SSA, 1994.

¹⁰⁷ Para fortalecer la política presupuestal de combate al rezago, en 1989 la SSA creó el Programa de Apoyo a los Servicios de Salud para Población Abierta (PASSPA), que estuvo dirigido a los cuatro estados más rezagados del país (Chiapas, Guerrero, Hidalgo y Oaxaca) y, paradójicamente, al Distrito Federal. El 90% de los recursos totales del programa -250 millones de dólares (180 producto de un préstamo del Banco Mundial y 70 aportados por el gobierno federal)- se utilizaron para mejorar y extender la atención básica de la salud de 13 millones de habitantes no asegurados de las entidades antes mencionadas.

¹⁰⁸ SSA. "Anuario Estadístico", México, SSA: 1990-1995

mortalidad y los años de vida potencial perdidos, respectivamente-, y se demostró en años pasados en un trabajo de Lozano y colaboradores¹⁰⁹.

Por lo que se refiere a la esperanza de vida, por ejemplo, siete de las 10 cifras más bajas de este indicador en el país correspondieron en 1988 a entidades de las zonas PASSPA, y Sureste y Golfo (Chiapas, Guerrero, Hidalgo, Oaxaca, Puebla, Tabasco y Veracruz). Lo mismo sucedió con la mortalidad infantil en 1990: cuatro de los cinco estados con las cifras más altas de mortalidad infantil estimada correspondieron a estados de las regiones PASSPA, y Sureste y Golfo (Chiapas, Guerrero, Oaxaca y Puebla)¹¹⁰.

En contraste, las cinco mejores cifras correspondieron a estados de la región Norte (Baja California Norte, Baja California Sur, Coahuila y Nuevo León) y al Distrito Federal. En el rubro de mortalidad materna la historia se repite: Oaxaca, Puebla, Tlaxcala y Veracruz presentaron en 1990 las tasas más altas de muertes maternas por 100,000 nacidos vivos registrados (120.1, 83.8, 81.9 y 75.0, respectivamente). Las tasas más bajas se presentaron en Coahuila, Aguascalientes, Tamaulipas, Baja California Sur y Nuevo León (8.4, 16.7, 18.4, 21.3 y 23.3, respectivamente).

Las necesidades de salud tienden a ser mayores en los estados PASSPA y en las entidades del Sureste y el Golfo¹¹¹. Más específicamente, Oaxaca, Chiapas, Guerrero, Puebla e Hidalgo son los estados que más contribuyen al peso de la enfermedad en el país. Oaxaca y Chiapas, por ejemplo, presentaron en 1991 una pérdida de años de vida saludable cinco y cuatro veces mayor que Nuevo León, respectivamente.

Cabe señalar, sin embargo, que con el fin de cerrar estas brechas presupuestales y eventualmente las brechas en salud, desde mediados de los años ochenta el gobierno federal reestructuró la asignación presupuestal a las entidades federativas. De hecho, en el periodo 1989-1995 las tasas de crecimiento promedio del presupuesto real fueron más altas en las regiones Sureste y Golfo, y PASSPA que en el resto del país: 11.6% en la región PASSPA; 10.2% en la región Sureste y Golfo; 9.5% en la región Norte; 5.0% en la región Centro, y -1.0% en el Distrito Federal.

La incorporación de los recursos del PASSPA le permitieron a ésta región acercarse a la región Norte en 1993 y superarla en 1994. Por desgracia, los estados de las regiones Centro y Sureste y Golfo no han recibido un apoyo similar.

Por lo que se refiere al gasto per cápita, los recursos del PASSPA le permitieron a esta región superar a la región Centro desde 1992 y acercarse a las regiones Distrito Federal y Norte. De hecho, en términos reales, el gasto per cápita en la región PASSPA se duplica entre 1990 y 1994, al pasar de 0.26 pesos en el primero de estos años a 0.58 en 1994, cifra esta última

¹⁰⁹ Borja-Aburto V., Bustamante-Montes P., López-Carrillo L, Lona-Zamora A, López-Cervantes M. "Años de vida potencial perdidos en México: Aplicaciones en la planeación de servicios de salud", Salud Pública, Mex. 1989, pp. 601-609, y en Lozano R, Infante C, Schlaepfer L, Frenk J. "Desigualdad, pobreza y salud en México", México, Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad, El Nacional, 1993.

¹¹⁰ Secretaría de Salud, Dirección General de Estadística, Informática y Evaluación. Bases de información para la salud, cifras municipales, México, SSA, DGEIE, 1994.

¹¹¹ Frenk J, Lozano R, González-Block M., y otros. "Economía y salud. Propuestas para el avance del sistema de salud en México", Fundación Mexicana para la Salud, 1994.

superior a la que le correspondió al país en su conjunto (0.50), pero todavía muy inferior a la de la región Norte (0.73). Por desgracia, en 1995 vuelve a descender a 0.43, cifra similar a la de 1992¹¹².

A diferencia de lo que sucedió en la región PASSPA, los esfuerzos por incrementar el gasto de las regiones Centro y Sureste y Golfo, poco impactaron el gasto per cápita en estas regiones, cuyo gasto sigue muy alejado del gasto de las regiones Distrito Federal y Norte, a pesar de tener una carga de enfermedad muy superior. De hecho, el gasto per cápita de la región Norte en 1994 fue casi dos veces superior al gasto de las regiones Centro y Sureste y Golfo.

Algunas Conclusiones para el periodo 1980-1995

Las desigualdades en la distribución del gasto público en salud en México son casi propias de este gasto y empezaron a documentarse en la literatura académica del área de la salud en los años ochenta. En 1989, Aspe y Beristáin publicaron un trabajo en el que se concluye que los servicios educativos y de salud se han distribuido de manera desigual en el país y que estas desigualdades corresponden con las desigualdades regionales en la distribución del ingreso¹¹³. Algunas de las conclusiones a las que se llegó fueron las siguientes:

- 1) Las crisis económicas y las políticas de ajuste adoptadas por el gobierno mexicano desde principios de los años ochenta han influido de manera negativa en el financiamiento de los servicios públicos de salud.
- 2) A la escasez relativa de recursos en el sector salud deben sumarse las inequidades en la asignación de recursos y la inadecuada distribución del gasto.
- 3) La asignación de los recursos ha tendido a favorecer a las instituciones de seguridad social.
- 4) Al interior de la SSA, la asignación ha favorecido a las áreas centrales y a las entidades federativas con mayor desarrollo.
- 5) El gasto presupuestal en todas las instituciones ha beneficiado a la atención curativa y poco se ha hecho, incluso en años recientes, por incrementar el gasto en actividades de salud pública y promoción de la salud.
- 6) Finalmente, el gasto público en salud se ha concentrado de manera importante en el segundo y tercer nivel de atención.

Con los datos que aquí se presentan se puede demostrar la vigencia de algunas de estas conclusiones. La revisión del gasto público durante el periodo 1990-1995, muestra que las políticas de ajuste (dentro de las que destacan la contracción del gasto y la canalización de una cantidad extraordinaria de recursos al pago del servicio de la deuda pública) han afectado y siguen afectando de manera negativa el gasto en desarrollo social y, por lo tanto, el gasto en salud. De hecho, en los Criterios Generales de Política Económica, la Ley de Ingresos y el

¹¹² Op.cit. SSA : 1990-1995

¹¹³ Aspe P. y Beristáin J. "Distribución de los servicios educativos y de salud", Salud Pública, México, 1989.

Presupuesto de Egresos de 1997 se anticipó un estancamiento del gasto social, que representó el 56% del gasto programable¹¹⁴. También se previó un incremento del 12% en el costo financiero de la deuda pública y un nuevo aumento del costo de los programas de apoyo a la banca nacional, que representaron el 3.9 y el 8.4% del PIB, respectivamente¹¹⁵.

Por lo que se refiere a las desigualdades en la distribución institucional de los recursos públicos dedicados a la atención de la salud, un hecho permite anticipar la profundización de las brechas existentes: la aprobación de la nueva Ley del Seguro Social. Con esta Ley la participación del gobierno federal dentro de los ingresos del IMSS pasó de 4.5% en 1996 a 28.5% en 1997, incremento del que se benefició el Seguro de Enfermedad y Maternidad.

Existe el peligro de que el incremento en las aportaciones gubernamentales a la seguridad social se produzca, en parte, a expensas de las asignaciones para la población abierta, con lo que se incrementaría aún más la inequidad del sistema¹¹⁶.

Finalmente, por lo que toca a la distribución del gasto público dedicado a la atención de la salud de la población no asegurada de México, los datos indican que si bien se han hecho esfuerzos por diluir las diferencias, éstos han sido insuficientes. Las tasas de crecimiento del presupuesto federal en los últimos 15 años han favorecido a las entidades más rezagadas, pero han impactado muy poco las brechas existentes. De hecho, el gasto per cápita en las regiones Norte y Distrito Federal sigue siendo muy superior al gasto per cápita de las entidades de la mitad sur del país, sobre todo al de los estados de las regiones Centro, y Sureste y Golfo. Estos datos sugieren, por un lado, que son la capacidad de negociación y la importancia estratégica de las entidades federativas las que han determinado la asignación de recursos, y contradicen, por el otro, el principio que tradicionalmente ha justificado la concentración de los recursos fiscales en el ámbito federal: la redistribución de los mismos mediante su transferencia de las entidades más desarrolladas a las entidades menos desarrolladas.

Por otro lado, cabe señalar que las posibilidades que han tenido los estados de atender por su cuenta los rezagos del gasto público en salud han sido mínimas, ya que el porcentaje de los ingresos estatales provenientes de la federación ascendió en 1996 al 81.7%¹¹⁷. El nuevo federalismo, sin embargo, ofrece la oportunidad de incrementar los ingresos estatales a través de mecanismos tales como la disponibilidad directa e inmediata por parte de los estados de una parte de los impuestos que recauda la federación o la transferencia a las entidades federativas de los llamados "impuestos al pecado" (impuestos al consumo de alcohol y tabaco), que podrían etiquetarse específicamente para la atención de la salud.

El PASSPA modificó de manera importante el perfil relativo de gasto de esta región, en donde se ubican cuatro de los estados más rezagados de México. Este programa tuvo la virtud adicional de utilizar estos recursos específicamente para cerrar brechas, ya que se utilizaron como recursos complementarios del presupuesto federal, un porcentaje importante de los cuales, además, se incorporó al de la SSA, es decir, a los recursos mínimos que habrán de recibir estos estados en los ejercicios presupuestales por venir. El PASSPA sólo benefició a

114 Feliz, R. *La política económica para 1997*. Cuaderno de Nexos 1996; XIX (228): 13-14.

115 Gutiérrez A. *La política económica que vendrá*. Cuaderno de Nexos 1996; XIX (228): 12-13.

116 Frenk J. *Reformar sin deformar*. Nexos 1996; XIX (223): 63-67.

117 Sánchez-Susarrey J. "El futuro del federalismo en México", *Vuelta* XX (241), pp.128-130, 1996.

cuatro de las entidades rezagadas y que una cantidad importante de sus recursos se canalizó a la capital del país, la zona con la mejor infraestructura y con los mejores indicadores de salud.

En el futuro cercano cabría esperar un mínimo de continuidad en las políticas de combate al rezago en salud y su extensión, con programas como el PASSPA, a los estados de las regiones Centro, y Sureste y Golfo. El Programa de Ampliación de Cobertura de la SSA, que se echó a andar desde 1996 con recursos de un préstamo del Banco Mundial, tiene este propósito y en su primer año de existencia atendió las necesidades de salud de la población más marginada de 11 entidades federativas. Su principal inconveniente, es que los recursos de este programa, más que tender a utilizarse como recursos complementarios dirigidos a combatir los rezagos, como sucedió con el PASSPA, servirán en buena medida para completar el gasto regular en salud de la federación.

La descentralización de los servicios de salud dirigidos a la población abierta también ofrece la oportunidad de atender de manera más equitativa las necesidades de salud de la población no asegurada. De hecho, este proceso se ha hecho acompañar de nuevas fórmulas de asignación de recursos en las que se otorga un peso mucho mayor a indicadores tales como el índice de marginación y la mortalidad infantil.

En términos generales puede afirmarse que las políticas de combate al rezago en salud en el país deben tener como objetivo acercar los indicadores de salud de todos los estados por lo menos hacia los valores nacionales, y utilizar, entre muchas otras herramientas, una política de distribución desigual de recursos, pero que favorezca a quienes más los necesitan.

Situación del Gasto social en el sexenio Zedillista

Como el problema de la pobreza extrema se determinó como un problema predominantemente rural, se derivó a lo largo de este sexenio, pero sobre todo a partir de 1997, una política sistemática de reducción de los apoyos a los pobres extremos de las ciudades. Se eliminó el subsidio generalizado a la tortilla y se han ido reduciendo las coberturas de Liconsa y Fidelist. A la par, buena parte de los recursos adicionales se orientaron al Progresá, programa emblemático del sexenio, que sólo actúa en el medio rural. El presidente electo Vicente Fox deberá asumir un diagnóstico correcto y, en consecuencia, proponer orientaciones para que en la lucha contra la pobreza extrema también se beneficie a los pobres extremos del medio urbano que pueden ser la mayoría.

En el sexenio que termina del presidente Ernesto Zedillo la política económica subordinó a la política social. Los programas para el combate a la pobreza, la franja de población beneficiada y los recursos asignados al gasto social se definieron en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), cuya prioridad fue reducir inflación y déficit fiscal y pagar la deuda externa, sin importar que para conseguirlo se dejara de atender a millones de pobres¹¹⁸.

¹¹⁸ Véase el artículo de Víctor Ballinas: "Durante este sexenio, la política económica subordinó a la social", *La Jornada*, 17 de octubre del 2000.

La concepción de Santiago Levy (Subsecretario de Egresos de la Secretaría de Hacienda) y la visión de Carlos Rojas Gutiérrez (cuando fue titular de la Secretaría de Desarrollo Social), sobre la pobreza, chocó con el enfoque. La segunda proponía obtener más recursos para la pobreza, mientras que el primero tenía la decisión de reducirlos constantemente. A la política social se le asignó lo que sobraba después de atender las prioridades macroeconómicas.

La diferencia fundamental se encuentra en saber cuál es la prioridad en la política de desarrollo del país. Si la prioridad está en auxiliar a los banqueros y sacar adelante al Fobaproa o está en auxiliar y apoyar a la gente para que pueda salir adelante por su propio esfuerzo, con su trabajo y su organización. Son dos visiones de país. Dos visiones de política.

El programa Progresá está ayudando a mediatizar algunas expresiones de pobreza. Ayuda también a niñas y niños que antes no tenían posibilidades de asistir a la escuela o a los servicios de salud y hoy lo pueden hacer. "Progresá no es algo creado fantásticamente por el subsecretario Levy. Es una copia o extrapolación de lo que fue Niños en Solidaridad"¹¹⁹.

Así, desde el comienzo de esta administración, con el "error de diciembre", el gasto social inició el camino de ajustes, recortes y depuración de padrones de beneficiarios de los programas sociales.

De acuerdo con el informe de Santiago Levy -de abril del 2000- no fue sino hasta 1998, es decir, a cuatro años de distancia de la administración salinista, que el gasto social per cápita fue superior al de 1994, último año del gobierno de Carlos Salinas. En 1998, dicho gasto fue de 4 mil 599 pesos 90 centavos, cuando en 1994 había sido de 4 mil 418 pesos con 60 centavos.

Sin embargo, del total de los recursos destinados al gasto social en este año (2000) , apenas 10.7 por ciento -52 mil 884 millones 400 mil pesos- se dedica a programas dirigidos al combate de la pobreza extrema en que se encuentran 26 millones de mexicanos, de los cuales únicamente se atiende a poco más de 50 por ciento. Los otros 20 millones de habitantes que viven en la pobreza moderada y que habitan en zonas urbanas y semiurbanas no cuentan con dicha ayuda.

En 1994, los recursos para el combate a la pobreza extrema representaron 11.1 por ciento del gasto social total; para 1995, y aun cuando el gasto social total cayó por la crisis económica, el presupuesto para los pobres representó 11.6 por ciento. En 1996 dicho gasto representó 11.5 por ciento, y para 1997 se redujo a 10.2 por ciento; en 1998 apenas llegó a 10 por ciento, en 1999 sumó 10.5 por ciento, y este año significa 10.7 por ciento del total del gasto social.

El gasto social es ineficaz. Después de 20 años de gasto social -un poco más de tres sexenios, los últimos de 2 años de la administración de José López Portillo y las gestiones completas de los ex presidentes Miguel de la Madrid, Carlos Salinas de Gortari, y todo el gobierno de Ernesto Zedillo- hay muchos pobres en el país. Esto quiere decir que los recursos de la política social no llegaron a donde tenían que llegar, a las zonas más pobres y alejadas.

México, junto con países como Venezuela, Argentina y Honduras, presentan hoy niveles de pobreza mayores que hace 16 años, mientras que países de la región como Brasil, Panamá, Chile y Uruguay, en el primer quinquenio de los noventa mejoraron su situación respecto a la

119 Op. Cit. La jornada 17 de octubre del 2000.

de los ochenta, cuando alcanzaron los niveles más altos de pobreza en América Latina de acuerdo con datos de CEPAL de 1997. Esta información revela que no sólo la pobreza absoluta en el país ha crecido pese a la instrumentación de programas sociales, sino que la desigualdad social es cada vez mayor en el país. La pobreza no sólo es dato estadístico, se observa todos los días en la vida cotidiana de las ciudades y zonas rurales.

Los límites de Secretaría de Desarrollo social son cada vez mayores ante las restricciones que Hacienda impone al gasto social a consecuencia de la caída de los ingresos fiscales ante la baja de los precios internacionales del petróleo. Esta situación se ha traducido en desacuerdos sobre los alcances de acciones y metas a lograr. Así, mientras que los funcionarios encargados de operar el Progreso sostienen que ese programa debería cubrir a 30 millones de personas, los encargados de ajustar las finanzas públicas dicen que sólo podrá cubrir a 14 millones al final de la administración, previos recortes a subsidios de otros programas.

A partir de la crisis financiera de diciembre de 1994, los recursos destinados al gasto social en los primeros tres años de gestión del presidente Ernesto Zedillo fueron menores a los del último año de gobierno de Carlos Salinas. En 1995, los recursos asignados al desarrollo social fueron menores en 53 mil millones de pesos a los ejercidos en 1994.

No fue sino hasta 1998 cuando el gasto social de esta administración superó en 45 mil millones de pesos nominales los destinados el último año del sexenio salinista. Sin embargo, la crisis de los precios del petróleo llevó ese año a realizar ajustes en el presupuesto de la Sedesol y sobre todo en los principales programas de combate a la pobreza.

Así, la política social dejó de atender a 3.5 millones de personas en programas fundamentales para hacer frente a la miseria: tortilla subsidiada vía Fidelist, desayunos escolares, leche subsidiada y abasto y distribución de productos básicos a través de Diconsa.

Producto del primer recorte al Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) en 1998, el Ejecutivo disminuyó los recursos a Liconsa en 106.1 millones de pesos, al fideicomiso para la liquidación del subsidio a la tortilla (Fidelist), en 100 millones, Progreso en 94 millones de pesos, Diconsa en 10 millones, el Fondo Nacional de Empresas Sociales 97.1 millones de pesos, el FONHAPO en 100 millones de pesos, y al Instituto Nacional Indigenista en 8.1 millones de pesos.

Una segunda reducción al gasto en ese año significó la disminución de 549 millones de pesos más a la Sedesol: 99 millones de pesos más al fidelist, 1180 millones al programa de vivienda "Vivah", 167.7 millones al programa 100 ciudades, y 102 millones más al Fonhapo. El progreso registró otro recorte por 230 millones de pesos adicionales .

4.3. Perspectivas en México sobre Distribución del Ingreso, Desarrollo Humano y Pobreza.

4.3.1. Distribución del Ingreso

¿Una menor desigualdad impulsa el crecimiento?

Se cree generalmente que las tasas elevadas de crecimiento económico tienden a asociarse con la gran desigualdad en la distribución del ingreso¹²⁰. Kuznets en 1955 pensaba que la desigualdad creciente era el subproducto del crecimiento y el cambio estructural. A medida que los trabajadores pasan de un sector de productividad baja a otro de productividad alta, la desigualdad tiende a aumentar al principio. Otros autores como Kaldor (en 1978) y Galenson y Liebenstein (en 1955) consideraron que la causalidad era en sentido contrario, es decir, de la desigualdad elevada al crecimiento rápido. Por ejemplo, si los ricos tienen una propensión marginal al ahorro mayor que la de los pobres, la mayor concentración del ingreso generará un ahorro mayor en el total, y por lo tanto una acumulación de capital y un crecimiento más rápidos.

Birdsall¹²¹, señala existen datos que demuestran que ciertos países con desigualdad relativamente menor en el año de 1960 crecieron durante los treinta años siguientes más rápido que donde la distribución del ingreso era más desigual. Este es el caso de los países asiáticos y de los países de América Latina, en donde hubo mayor desigualdad en el ingreso. La gran desigualdad parece ser una limitante para el crecimiento. *Ceteris paribus*¹²², después de 25 años el PIB per cápita podría ser 8.2% mayor en un país con poca desigualdad que en otro con una desigualdad mayor.

La mayor desigualdad conduce a la alineación política de los pobres y a una inestabilidad tanto política como económica. Por otro lado, en una democracia una desigualdad grande ocasiona demandas populares para que se grave el capital de los ricos, desalentando la inversión y reduciendo el crecimiento.

Los pobres están restringidos por el crédito, lo que implica que no se pueden obtener préstamos ni siquiera para financiar las inversiones que prometan rendimientos extraordinarios. Si los rendimientos son suficientemente altos, los pobres podrán generar ingreso adicional para financiar inversiones de alto rendimiento. La propensión marginal al ahorro de este ingreso adicional podría ser del 100% o mayor.

Una estrategia de crecimiento orientada hacia afuera, que demande mano de obra intensiva, como la de los países de rápido desarrollo del Asia Oriental, puede generar ahorro e inversión entre los pobres, que lograría reducir la pobreza y la desigualdad del ingreso al mismo tiempo que estimularía el crecimiento. A esto se le llama crecimiento con equidad.

El ingreso actual o presente en los pobres está en función de la tasa de rendimiento de la inversión. Lo anterior se cumple si una familia racional tiene mejores oportunidades de inversión, que prometan rendimientos superiores a la tasa de preferencia por el tiempo de ocio. El pobre trabajará más arduamente mientras los rendimientos marginales del trabajo adicional sean positivos, incrementándose la utilidad marginal del dinero en el periodo inicial para una familia restringida por el crédito. Esto induce a la familia a aceptar inicialmente menos ocio y consumo para realizar la inversión.

120 Véase el trabajo de Nancy Birdsall, T. Pinckney y R. Sabot: "Por qué una menor desigualdad impulsa el crecimiento: el ahorro y la inversión de los pobres", *Desigualdad Social*, El trimestre económico N° 90, 2000, pp. 95-112.

121 Op.cit.

122 Es un término utilizado en economía para denotar que las demás variables económicas permanecen constantes.

Cuando mejoran las oportunidades de inversión, se suma al ahorro el incremento del ingreso resultante del aumento de la oferta de trabajo. El ahorro aumenta por la cantidad en que disminuye el consumo. Los incrementos de la inversión y el ingreso se refuerzan recíprocamente ocasionando un círculo virtuoso. La productividad marginal de la mano de obra adicional debe ser suficientemente grande, con una declinación lenta, para que la disminución del ocio incremente el ingreso actual. Adicionalmente, si los rendimientos de la inversión son grandes, los incrementos de la demanda de mano de obra y sus rendimientos pueden ocasionar también incrementos en el ahorro y la inversión.

Una estrategia de desarrollo que demande mano de obra y capacidad, basada por ejemplo en la agricultura y orientada hacia la exportación, como la adoptada en el Asia Oriental, puede incrementar los rendimientos de la inversión y de la mano de obra, impulsando ambos mecanismos¹²³.

México, como cualquier país subdesarrollado, requiere para salir del atraso en el que se encuentra de la aplicación de políticas que vayan encaminadas hacia tres aspectos: 1) una reforma agraria; 2) desarrollo del mercado interno con el fortalecimiento del mercado externo, y 3) un Estado sólido con credibilidad por parte de la población, para lograr que se forme un círculo virtuoso como lo sostiene Ugo Pipitone¹²⁴.

Si no existen restricciones crediticias y las familias pobres obtienen préstamos a una tasa de interés menor que su tasa de descuento, financiarán inversiones de alto rendimiento con préstamos en lugar de disminuir el consumo o el ocio.

La poca inversión en educación, sobre todo para los pobres, parece impedir también un mejoramiento de la distribución desigual del ingreso en México. Comparando Corea con nuestro país, sí existió una inversión en educación en las décadas de los sesenta y setenta, aumentando la demanda de trabajadores educados, reduciendo la desigualdad del ingreso en las décadas de los sesenta, setenta y ochenta. En México, desde hace varias décadas, no han existido incrementos en los salarios reales, ni se ha invertido adecuadamente en el sector educativo; los profesionistas egresados difícilmente encuentran un empleo de acuerdo a su instrucción y cuando la hacen reciben salarios muy por debajo de las expectativas generadas. Si se dirigen los esfuerzos necesarios hacia la educación, se pueden lograr resultados muy favorables en la condición de vida de las personas¹²⁵.

Cuando la desigualdad es poca es posible que los pobres se beneficien de grandes rendimientos de la mano de obra y de la inversión en capital humano, de modo que quizás ahorren e inviertan más, incluida la educación. La misma Nancy Birdsall¹²⁶ afirma que la política social puede ayudar a disminuir la desigualdad entre los seres humanos.

Este análisis del ahorro y la inversión sugiere que los pobres pueden ser un motor del crecimiento, además de beneficiarse de él, disminuyendo la desigualdad en el ingreso.

123 Op.cit., Birdsall, pág. 103

124 Pipitone, Ugo. "La salida del atraso: un estudio histórico comparativo", CIDE, FCE, 1994.

125 Birdsall, Nancy. "Putting Education to work in Latin America", *Economic Reform*, Remarks at the 1999 Business Week Americas Summit, Florida, EEUU, marzo de 1999.

126 Birdsall, Nancy. "Can Social Policies reduce income disparities", *Economic Reform*, Interamerican Development Bank and Organization for Economic Cooperation and Development, París, marzo de 1999.

Se necesita el crecimiento rápido -mucho mayor que las tasas moderadas del desempeño de la economía mexicana- para fortalecer y mantener la competitividad internacional e incrementar la posibilidad de crear suficientes empleo productivos y reducir significativamente la pobreza. El crecimiento rápido y sostenido requerirá mayor inversión, financiada principalmente con mayor ahorro interno, por lo que deben elevarse las funciones de ahorro actuales por medio de vigorosas políticas para el desarrollo financiero¹²⁷.

De acuerdo a Óscar Altimir¹²⁸, para que el crecimiento rápido sea equitativo se propone que se cumplan cuatro condiciones:

- a) Que el ahorro interno y externo se canalice hacia la inversión productiva, lo que implicaría incrementos considerables de la productividad en todo el sistema productivo;
- b) Que las empresas pequeñas y medianas tengan acceso suficiente al capital y a la tecnología para que participen plenamente en el proceso de modernización;
- c) Que la inversión en capital humano se iguale o incluso supere la inversión fija, como vehículo para incorporar el conocimiento tecnológico a la producción y para permitir que la gente participe plenamente en el proceso de crecimiento y se beneficie con los aumentos de la productividad; y
- d) Que el acceso universal a la educación y la capacitación de alta calidad sienten las bases para que la acumulación de capital humano sea igualadora.

¿Qué pasó macroeconómicamente el último sexenio?

Las autoridades mexicanas -como los titulares de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y del Banco de México- sostuvieron en el 2000 que fue un éxito la aplicación de la política económica durante el gobierno de Ernesto Zedillo, y que aunque todavía hay temas pendientes, los mayores riesgos se encuentran en el exterior.

Una prueba de lo anterior está en el crecimiento de la economía mexicana el primer trimestre del año 2000, con una tasa de 7.8 por ciento, la más elevada para un periodo igual desde 1981. Existen tres situaciones que nos darán una idea de la distorsión que se llevó a cabo. Primeramente, la contribución sectorial es muy disímula. El sector manufacturero creció en conjunto 8.3 por ciento, pero lo hizo en unas 500 empresas vinculadas al sector exportador, lo que nos quiere decir que los resultados del crecimiento están muy mal distribuidos. En contraparte, el sector agropecuario sólo creció 4 por ciento y otras ramas vinculadas al mercado doméstico crecieron sólo marginalmente. Debido a estas disparidades sectoriales, el crecimiento del PIB no mejora en nada la situación de las decenas de millones de pobres y pobres extremos del país.

Segundo, el sistema bancario sigue en crisis. Mientras la economía creció 7.6% el segundo trimestre del año, la cartera del sistema bancario cayó 25 por ciento. El crédito para los usuarios de la banca se redujo 27 millones de pesos. El crédito para los sectores no financieros está 60 por ciento por debajo del nivel de 1994. Lo anterior demuestra que el rescate bancario no ha funcionado, y que el crecimiento económico se concentra en empresas transnacionales y corporaciones extranjeras.

¹²⁷ Véase: Altimir, Óscar. "Desigualdad, pobreza y desarrollo en la América Latina", en *Desigualdad social*, El trimestre económico N° 90, 2000, pp. 181-213.

¹²⁸ Op.cit, pág. 210

Tercero, el crecimiento señalado ha ido acompañado de un gran deterioro en las cuentas externas. El déficit en la balanza comercial es de sólo 8 mil millones de dólares (8 mmdd) debido a las exportaciones petroleras y maquiladoras, sin las cuales alcanzaría 30 mmdd, cifra parecida a la de 1994.

El déficit en la cuenta corriente alcanzará entre 17 y 18 mmdd y la inversión extranjera directa sólo llegará a 10 mmdd. Habrá que captar inversiones de corto plazo para financiar dicho déficit y eso requiere mantener altas tasas de interés como premio para los inversionistas. El ingreso de capitales contribuye a una sobrevaluación cambiaria agravando el deterioro del saldo de la balanza comercial, y el último blindaje financiero favorece ésta situación.

La sobrevaluación cambiaria ha sido pieza clave para reducir la inflación, pero el índice inflacionario no refleja la eliminación de problemas estructurales de la economía mexicana o de sus agregados monetarios.

Un aspecto adicional es que la política monetaria no ha funcionado adecuadamente. A pesar de que el banco central retiró circulante hasta por 280 millones de pesos diariamente, la demanda interna creció 9.5 por ciento durante el primer semestre del año, y la demanda de bienes de consumo importados creció más de 43 por ciento.

El modelo económico seguido hasta ahora por México por un lado, ha generado un crecimiento continuo en 18 trimestres, pero la hace acompañado de una creciente concentración del ingreso y un incremento de la pobreza en los estratos más pobres.

El Episcopado Mexicano y otros especialistas en la materia señalan que existen en el país 75 millones de pobres, de los cuales 42 millones son mexicanos indigentes o en pobreza extrema (si la línea de pobreza se establece para las familias que perciben un ingreso mensual no mayor a 560 pesos a valor constante de 1994). Por otra parte, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) señala que el número de hogares mexicanos que viven en pobreza se redujo de 43 a 38 por ciento entre 1996 y 1998, y también registró una recuperación el número de hogares con pobres extremos, pasando del 16 al 13 por ciento.

El INEGI dio a conocer un adelanto de la información que arroja la Encuesta Ingreso-Gasto de los Hogares (ENIGH) aplicadas en 1998. La encuesta evalúa las condiciones de vida de las familias y permite medir la concentración del ingreso. Por ejemplo, el ingreso monetario de los hogares experimentó un crecimiento de 7% en términos reales entre 1996 y 1998. El problema es la manera en cómo se distribuyó dicho ingreso entre las familias.

De acuerdo con el INEGI, la metodología aplicada es comparable con la utilizada en 1984. Así tomando como referencia ese año resulta que en esa época, cuando realmente se profundizó la estrategia de cambio estructural y la apertura de la economía, el 60% de las familias (primeros seis deciles) tenía el 27.4% del ingreso, mientras el 10% más rico (decil número X) concentraba el 38.1%. En medio, 30% de las familias percibía el 36.4% del ingreso.

Según la última ENIGH, en México existen 22 millones de hogares, compuestos en promedio por 4.3 miembros. Es importante mencionar aquí, que el promedio de individuos en los estratos más bajos de la población es mayor que en la gente más rica.

Los resultados de la encuesta de 1998 me dicen que debemos cuestionar si realmente las políticas económicas (incluida la política social) aplicadas desde 1982, con una reforma del estado, una economía abierta al libre mercado y un crecimiento económico basado en un 60 por ciento en las exportaciones, realmente ha beneficiado a las clases más desprotegidas o ha empeorado sus condiciones concentrando aún más el ingreso.

Entre 1984 y 1998, las familias de menores ingresos, ubicadas en los seis primeros deciles (I a VI) expresan una pérdida de 2.0 puntos porcentuales en su participación en el ingreso; las ubicadas en los deciles VII, VIII y IX, redujeron su participación en 0.6 puntos, en tanto que el grupo de mayores ingresos (X decil) obtuvo un incremento en su participación de 2.6 puntos porcentuales (*ver el cuadro 14*).

Tomando datos de 1994, se observa que en ese año la participación del 60% de la población en el ingreso era de 25%, y la del último decil de 39.1%. Los datos son de meses antes de la crisis, y el saldo tampoco es favorable.

En 1996 hay una recuperación ligera en la participación del ingreso de los primeros seis deciles del 26.9%, y una reducción en el último decil (el más rico) a 36.6%. Pero, como se mencionó arriba, después vuelve a concentrar más el ingreso la clase más rica para 1998 (*ver la gráfica 14 del anexo*).

Para el periodo de análisis y la compatibilidad en la metodología de la Encuesta Ingreso-Gasto, es necesario volver a discutir las características del crecimiento y las políticas de distribución del ingreso. Y es claro, que con estabilidad o sin ella, los que ganan son los mismos y la concentración del ingreso tiende a ser mayor, así como el porcentaje de pobres en el país.

La política empleada por el gobierno de Zedillo se enfocó a controlar la inflación y emplear el ajuste salarial para disminuir el crecimiento de los precios. Los salarios aumentaron con base en la inflación esperada y no con la ocurrida.

Dos terceras partes de los pobres son asalariados y sólo una tercera parte trabajadores por su cuenta en el campo y las ciudades, por lo que el próximo gobierno que encabezará Vicente Fox deberá definir una política salarial como alternativa para ir disminuyendo la pobreza en el país.

Para un modelo de crecimiento como el actual, la recuperación salarial no se puede dejar sólo al mercado, se tiene que impulsar una política oficial de recuperación de salarios, para que el grueso de la población pueda recibir sus beneficios.

Cuadro 14. Encuesta Nacional Ingreso-Gasto, Distribución del Ingreso por deciles (%)

| Deciles | 1984 | 1994 | 1996 | 1998 | Diferencia 1998-1984 |
|----------------|-------------|-------------|-------------|-------------|---------------------------------|
| I | 1.8 | 1.6 | 1.8 | 1.5 | -0.3 |
| II | 3.0 | 2.7 | 3.0 | 2.7 | -0.3 |
| III | 4.0 | 3.6 | 3.9 | 3.6 | -0.4 |
| IV | 5.1 | 4.6 | 4.9 | 4.7 | -0.4 |
| V | 6.1 | 5.6 | 6.0 | 5.8 | -0.3 |

| | | | | | |
|-------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|-------------|
| VI | 7.5 | 6.9 | 7.3 | 7.2 | -0.3 |
| Subtotal 1 | 27.5 | 25.0 | 26.9 | 25.5 | 2.0 |
| VII | 9.5 | 8.6 | 9.0 | 8.9 | -0.6 |
| VIII | 11.6 | 11.2 | 11.5 | 11.5 | -0.1 |
| IX | 15.9 | 16.1 | 16.0 | 16.0 | +0.1 |
| Subtotal 2 | 37.0 | 35.9 | 36.5 | 36.4 | -0.6 |
| X | 35.5 | 39.1 | 36.6 | 38.1 | +2.6 |
| Total | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | |

Fuente: INEGI. Encuestas Nacionales de Ingreso-Gasto para 1984, 1994, 1996 y 1998.

La pobreza por ingresos

Usando la línea de pobreza de la CEPAL, la baja observada en la pobreza de la población mexicana resultó de 5 puntos porcentuales, de 63% a 58% entre 1996 y 1998. Esta baja es poco significativa si se le compara con el alza que ocurrió en los dos años anteriores, cuando pasó de 46 a 63 por ciento de la población considerada pobre. El resultado en el porcentaje de pobres en el periodo 1994-1998 es desfavorable. Aquí lo que me parece importante es detectar a qué se debió que el porcentaje de pobres disminuyera de 1996 a 1998, y si ese factor es sostenible a mediano plazo

Los salarios mínimos y medios en el país se han ido deteriorando cada vez más desde 1980 hasta el presente. Se calcula que únicamente el 40 por ciento de la población puede acceder a 7 de los 33 productos que se señalan en la canasta básica de alimentos. En el cuadro 15 observamos que los diferentes sectores que engloban a la población pobre como son el manufacturero, las maquiladoras, la construcción formal y el comercio al menudeo han sufrido una pérdida considerable (*ver gráfica 15 del anexo*).

Existen datos sobre la evolución de los salarios desde 1994 hasta 1999 que muestran un deterioro importante (*ver cuadro 16*), excepto algunos rubros entre 1996 y 1998. Esto lo comento debido a que según lo anteriormente expuesto existió una baja en el porcentaje de pobres en el país durante 1996-1998. Los salarios que tuvieron una alza fueron los manufactureros (1.4%), maquiladoras (4.7%), y comercio al menudeo (1%). En contraparte, presentan una baja: los salarios mínimos (4.3%), la construcción (1.6%), y la cotización al IMSS (0.88%). Esto no da casi un empate, pero la remuneración media de los asalariados en las cuentas nacionales, después de bajar el 20% de 1994 a 1996, tienen una recuperación sólo del 7.5%.

Cuadro 15. Evolución de los salarios mínimos y medios (1980-1999)

| | Cambio porcentual | | | | | | | |
|-------------------------|-------------------|------|------|------|-------|-------|-------|-------|
| | 1982 | 1988 | 1994 | 1999 | 82-88 | 88-94 | 94-99 | 82-99 |
| Salario mínimo | 41 | 17.6 | 13.4 | 10.5 | -57.1 | -23.9 | -21.6 | -74.4 |
| Jurisdicción federal | 52.5 | 31 | 27.5 | 21.2 | -41 | -11.3 | -22.9 | -59.6 |
| Industria manufacturera | 137 | 73 | 102 | 79.7 | -46.7 | 40.3 | -22.2 | -41.8 |
| Maquiladoras | 69.7 | 48.8 | 55 | 51.5 | -30 | 12.7 | -6.36 | -26.1 |
| Construcción formal | 55.5 | 33.2 | 42.6 | 29.9 | -40.2 | 28.3 | -29.8 | -46.1 |
| Comercio menudeo | n.d | 40.6 | 49.4 | 38.6 | n.d | 21.7 | -21.9 | n.d. |

Fuente: Cálculos propios con datos del INEGI tomados de los anexos de los informes 4° y 5° de Zedillo y 5° de Salinas.

Cuadro 16. Evolución de los salarios en México , 1994-1999
(salarios por día en pesos de 1994)

| Concepto | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 |
|-------------------------|-------|------|------|------|------|------|
| Salario mínimo | 13.4 | 11.4 | 11.7 | 10.3 | 11.2 | 10.5 |
| Industria manufacturera | 102.4 | 89.2 | 80.9 | 80.4 | 82.0 | 79.7 |

| | | | | | | |
|--------------------|------|------|------|------|------|------|
| Maquiladoras | 55.0 | 51.5 | 48.9 | 49.3 | 51.2 | 51.5 |
| Construcción | 42.6 | 37.6 | 30.4 | 29.3 | 29.9 | 29.9 |
| Comercio menudeo | 49.4 | 43.0 | 38.9 | 39.3 | 39.3 | 38.6 |
| Cotización IMSS | 49.6 | 40.1 | 34.5 | 33.4 | 34.2 | 32.8 |
| Remuneración media | 49.7 | 42.3 | 39.6 | 40.9 | 42.6 | n.d. |

Fuente: Boltvinik, J. "Nada que festejar", Economía Moral, *La Jornada*, 5 de mayo del 2000.

El ingreso per cápita y la pobreza

La pobreza por ingresos se suele medir comparando el ingreso per cápita de cada hogar con la línea de pobreza expresada también en términos per cápita. El ingreso per cápita depende de el número de personas ocupadas, del ingreso medio de cada uno de ellos y del número total de miembros en el hogar.

De acuerdo a datos de Conapo (*ver cuadro 17*), existe una tendencia a la baja en el tamaño de los hogares. La medición de la pobreza a través del ingreso per cápita supone que el costo de satisfacción de las necesidades de un hogar de más de un miembro, es el número de veces en que aumentan los miembros, y esto no es cierto, ya que existen gastos que casi no varían como renta, luz, agua, predial, entre otros. Para lo anterior, se propone que se modifique la metodología, ya que existe un error en el uso del ingreso per cápita, de tal manera que las personas adicionales no representen otra unidad sino un porcentaje de ésta y poder así, calcular la línea de pobreza del hogar.

Cuadro 17. Tamaño de los hogares en México (1995-2000)

| Rubro analizado | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 |
|-------------------------|------|------|------|------|------|------|
| Población (millones) | 91.7 | 93.3 | 94.8 | 96.4 | 97.8 | 99.3 |
| Hogares (millones) | 19.9 | 20.8 | 21.7 | 22.4 | 23.2 | 24.1 |
| Tamaño medio (personas) | 4.6 | 4.49 | 4.38 | 4.29 | 4.21 | 4.13 |

Fuente: Conapo, 2000.

4.3.2.- Desarrollo Humano

El Banco Mundial (BM) recomienda en su Informe sobre el Desarrollo Mundial 2000/2001 para reducir la pobreza, una estrategia basada en la década de los noventa, basada en la adopción de medidas en tres esferas: oportunidad, potenciamiento y seguridad, tanto a nivel nacional como internacional.

En el primer aspecto de "Oportunidad", se sugieren cinco acciones: a) aliento eficaz de la inversión privada; b) expansión en los mercados internacionales; c) multiplicación de los activos de los pobres; d) corregir las desigualdades en la distribución de los activos por razón de sexo, etnia, raza y extracción social; y e) llevar la infraestructura y los conocimientos a las zonas pobres, tanto rurales como urbanas.

La "Potencialidad" abarca seis aspectos: a) establecer las bases políticas y jurídicas para un desarrollo basado en la integración; b) creación de administraciones públicas que fomenten el crecimiento y la equidad; c) promoción de una descentralización integradora y del desarrollo comunitario; d) fomento de la equidad entre el hombre y mujer; e) superación de las barreras sociales; f) respaldo del patrimonio social de los pobres.

La "Seguridad" es el último aspecto y considera cinco acciones: a) formulación de un planteamiento modular para ayudar a los pobres a gestionar los riesgos; b) formulación de programas nacionales de prevención, preparación y respuesta en caso de crisis generales - financieras y naturales; c) diseño de sistemas nacionales de gestión de los riesgos sociales conducentes al crecimiento; d) actuación frente a conflictos sociales; e) hacer frente a la epidemia del VIH/SIDA.

4.3.3.- Pobreza

En este apartado se realizará un breve análisis de las perspectivas que enfrenta el país en materia de disminución o eliminación de la pobreza. Primeramente, se señalan las tendencias de la pobreza y de la pobreza extrema, así como las perspectivas demográficas, de salud y educativas para el año 2030.

Con base en algunos de los estudios disponibles es posible examinar las tendencias de largo plazo de la pobreza y la pobreza extrema en México:

a) Un estudio de COPLAMAR determinó el grado de marginación de las regiones y municipios del país en los años setenta, concluyendo que el fenómeno de la pobreza es eminentemente rural y afecta en mayor medida a los estados y regiones agrícolas e indígenas. Dichas áreas se concentraban en el centro y sur del país, en tanto que el grueso de los municipios marginados se localizaba en las áreas rurales de los estados de Oaxaca, Chiapas, Guerrero, Hidalgo, Puebla y Yucatán. Un estudio del CONAPO de 1993, reveló que la pobreza y la marginación siguen siendo un rasgo predominante de los estados y regiones indicados.

b) Utilizando fuentes de datos y procedimientos metodológicos relativamente comparables para diferentes momentos del período 1963-1996, Hernández-Laos en 1999¹²⁹, sostenía que en el ámbito nacional, la población mexicana en condiciones de pobreza se redujo significativamente en los años sesenta y setenta, pasando de 77.5% a 72.6% de la población entre 1963 y 1968 y de 58% a 48.5% entre 1977 y 1981. A pesar de los innegables avances logrados, su volumen absoluto se incrementó de 29.8 a 34.6 millones de personas entre 1963 y 1981. A lo largo de este período ocurrió un cambio gradual en la composición de la población en condiciones de pobreza: mientras que en la década de los sesenta la gran mayoría de esta población se encontraba en una situación de pobreza extrema, en los años setenta su peso relativo disminuyó de manera significativa. A lo largo del período considerado, la población del país en esa condición pasó de 70% a 56.7% entre 1963 y 1968 y de 34.0% a 26.1% por ciento entre 1977 y 1981. En términos absolutos, el número de personas en condiciones de pobreza extrema fue de 26.7 millones en 1963 y de cerca de 18.6 millones en 1981. Para el periodo de 1989 a 1996, la población en pobreza extrema pasó de 21.7 por ciento a 24.5 por ciento.

c) Con la irrupción de la crisis, la tendencia descrita no solo se vio frenada sino que incluso se revirtió: la evidencia disponible indica que entre 1981 y 1988 se registró un incremento en los niveles absolutos y relativos de pobreza y marginación. Según las cifras de Hernández-Laos, el porcentaje de la población en condiciones de pobreza pasó de 48.5% en 1981 a 58.5% en 1984 y a 60% en 1988, lo que significó que su número se incrementara en aproximadamente

¹²⁹ Hernández Laos y Toledo O. "México. Escenarios económicos de largo plazo y efectos sobre la utilización de recursos naturales", PNUD-SEMARNAP, abril de 1999.

14.2 millones de personas, al pasar de 34.6 a 48.8 millones entre 1981 y 1988. La población en condiciones de pobreza extrema también aumentó en los años ochenta: ésta pasó de 26.1% en 1981 a 29.9% en 1984, para finalmente observar hacia fines de la década una leve disminución en su participación relativa (28.2% en 1988). En términos absolutos, el número de personas en esa condición aumentó de 18.6 a 23.2 millones entre 1981 y 1988.

d) La línea de pobreza ha abarcado sistemáticamente en los últimos treinta años a aproximadamente 8 de cada 10 personas residentes de las áreas rurales del país (i.e., 82.6% de la población rural en 1963; 80.0% en 1977 y 79.1% en 1984). En términos absolutos, dicha población se incrementó de 14.9 millones en 1963 a 18.1 millones en 1984. A su vez, la incidencia de la pobreza en las áreas urbanas exhibió, en valores relativos, una disminución considerable entre 1963 y 1977, comprendiendo cerca de 73% de la población en el primer año y 45.6% en el segundo, aunque en 1984 la cifra se elevó a 49.6%. No obstante el comportamiento descrito, la población urbana en situación de pobreza aumentó -en términos absolutos- de 14.9 millones a 26.5 millones de personas entre 1963 y 1984. Las cifras apuntadas muestran que en 1963 alrededor de la mitad de población pobre pertenecía a las áreas rurales y la otra mitad a las áreas urbanas. En las dos décadas siguientes se observa una tendencia que apunta hacia la "urbanización" de la pobreza. De hecho, en 1984 ya había más pobres en las ciudades que en las zonas rurales del país.

e) La pobreza extrema es proporcionalmente mayor en las áreas rurales que en las urbanas. Ésta tendió a disminuir en el campo durante los años sesenta y setenta, pasando de 72.8% en 1963 a 47.9% de la población rural en 1977. En términos absolutos, ello significó una reducción de aproximadamente 2.2 millones de personas (de 13.2 a 11 millones). Sin embargo, su incidencia se acrecentó durante los primeros años de la década de los ochenta (52.3% y 12.1 millones de personas). Por su parte, la pobreza extrema en el ámbito urbano del país ha observado una continua disminución, al pasar de 66.5% en 1963 a 26.1% en 1977 y a 20.1% en 1984. En valores absolutos, dicha población se redujo de 13.6 a 10.7 millones entre 1963 y 1984.

La persistencia y agudización de la pobreza y la marginación social es un fenómeno que ha ganado visibilidad gracias a un sinnúmero de análisis tanto de agencias multilaterales y nacionales como de investigaciones realizadas en espacios académicos. Ello estimuló la instrumentación de medidas para su combate durante la década de los ochenta, priorizado en acciones tanto gubernamentales como de la sociedad civil. Aunque las organizaciones no gubernamentales (ONGs) no agotan el amplio abanico de actividades e iniciativas que emanan de la sociedad civil, las ONGs lograron emerger en el escenario público como actores sociales relevantes en esa década debido a las acciones de índole anti-pobreza desplegadas por ellas en diversos ámbitos. La presencia creciente de las ONGs ocurrió a la par del adelgazamiento de las actividades del Estado en materia social.

En un contexto de crisis y de instrumentación de programas de ajuste y estabilización económica, el combate a la pobreza no adquirió la prioridad política que su agudización exigía. Más aún, la orientación asistencial de muchos de los programas tanto públicos como de las ONGs, aunado a su limitada cobertura, no terminaron por resolver el problema de la reproducción de los hogares pobres y el afianzamiento de las condiciones de indigencia y marginación de amplios contingentes de familias latinoamericanas. En este caso, las estrategias instrumentadas por los propios hogares han sido y siguen siendo centrales para la sobrevivencia de las familias pobres e indigentes.

No obstante la reconocida abundancia de estudios sobre la pobreza, persisten dificultades teóricas y metodológicas, implicadas tanto en la definición del fenómeno como en la utilización de instrumentos para aproximarse a la realidad de la pobreza. En esta línea, un aspecto que debe ser contemplado en la investigación futura tiene que ver con la producción de evidencias y datos de índole cualitativa (derivados de métodos tales como los sociodramas, las técnicas de los grupos focales, las entrevistas en profundidad, las historias de vida, las trayectorias biográficas, etc.) que permitan avanzar en la comprensión de aspectos rara vez considerados en los análisis convencionales sobre la pobreza. Dicha información permitirá, junto con los datos cuantitativos agregados, tener una visión más acabada e integral de este fenómeno. Consideramos que es de crucial importancia combinar diferentes maneras de reconstruir la realidad, buscando espacios de complementación analítica entre los índices y tipologías de pobreza construidos con base en datos agregados y las evidencias que surgen de la intersección de diversas dimensiones y de la operación de métodos cualitativos.

Proyecciones y escenarios a futuro (2000-2030)

Las proyecciones o estimaciones sobre el futuro nos introducen al mundo de la incertidumbre, y más cuando se aborda en el largo plazo. Sin embargo, plantearé algunos escenarios posibles a futuro para disminuir la pobreza y la pobreza extrema en México basándome en estudios de Nora Lustig¹³⁰ y de Rolando Cordera-Enrique González Tiburcio¹³¹ apoyados en un estudio de Enrique Hernández Laos¹³².

De acuerdo a Nora Lustig, y considerando que en 1994 el 15.6% de la población vivía en pobreza extrema, los tiempos y los requerimientos materiales para reducir ésta serían: a) 40 años si el PIB per cápita creciera 3% anual; o b) 60 años si el PIB creciera 2% anual. Para reducir la pobreza extrema a la mitad (a 7.8%) en el año 2015, sería necesaria una tasa de crecimiento anual del PIB per cápita de 2.5%. En estos tres escenarios no se consideran cambios en la distribución del ingreso. No obstante, se sugiere que si hoy se quisiera erradicar la pobreza extrema, habría que aplicar una redistribución del decil décimo al conjunto más pobre de la población de aproximadamente 0.5% del PIB.

Existe consenso en que aún mejorando los niveles de ingreso y manteniendo el crecimiento en el largo plazo, gran parte de la población seguirá viviendo una situación de marginación, carencias, desigualdades y falta de oportunidades. No obstante esto, nos preguntamos ¿cuánto requerimos crecer y cómo debemos distribuir la riqueza para superar el problema de la pobreza?

En materia de crecimiento económico, el país interrumpió en la década de los ochenta el acelerado crecimiento de las décadas pasadas. A partir de entonces, el crecimiento se reorientó hacia el exterior, sin traducirse ello todavía en bienestar para la población. Lo que se ha traducido en una incapacidad para generar empleos remunerados, incrementando el subempleo y el empleo informal (urbano y rural), reduciendo los salarios y registrando tendencias regresivas en la distribución del ingreso y acrecentando la pobreza del país (véanse los capítulos 3 y 4 del presente trabajo)

En el futuro próximo se requerirá que por el lado de la demanda, deberá revertirse el estancamiento del mercado interno a través de aumentos en las remuneraciones reales, y deberán estar acompañados de incrementos en la productividad para el aprovechamiento del mercado externo en condiciones competitivas. Asimismo, por el lado de la oferta, la falta de ahorro interno deberá dejar de ser crítica y el ahorro externo complementará al ahorro interno para retomar el crecimiento. El desarrollo de la educación y de las habilidades de la fuerza de trabajo también jugarán un papel determinante.

Por medio de un modelo de prospectiva económica, Hernández Laos construye tres escenarios y coinciden en que la posibilidad de revertir las tendencias recientes en los índices de pobreza y pobreza extrema a través de empleos remunerados con crecientes promedios de productividad, dependerá de la rapidez con que México, reasuma el crecimiento económico.

¹³⁰ Lustig, Nora. "La superación de la pobreza: diálogos nacionales", BID, mimeo, febrero de 1999.

¹³¹ Cordera R., y González T. Enrique. "La sociedad mexicana en el nuevo milenio: cohesión y divergencia", en *México 2030 hacia un nuevo país*, FCE, México, 2000.

¹³² Op.cit. Hernández Laos y Toledo O. "México. Escenarios económicos...", 1999.

Escenario 1

Se supone que la economía crece en promedio 3% anual en el largo plazo; se mantiene la tendencia de reducción de la tasa de natalidad y los salarios mínimos reales se incrementan. Con esto, el PIB per cápita crecería al 1.6% anual promedio. Supone también, que el ámbito internacional no cambia y el mercado externo mantiene una demanda elástica respecto a nuestras exportaciones; y que las reformas estructurales instrumentadas en la última década del siglo pasado comienzan a dar fruto en el contexto de una economía más abierta y más expuesta a la competencia externa. Por último, asume que el país reinicia el crecimiento del mercado interno a través de una reactivación modesta de los salarios reales.

Escenario 2

Supone condiciones óptimas. Se inicia con una etapa extraordinariamente favorable en que el PIB crece al 4.3% anual promedio y el PIB per cápita al 2.9%. Asume que tanto la demanda doméstica como la externa se aceleran, bajo condiciones exógenas mucho más favorable que las registradas en las últimas décadas, creando empleos, abatiendo la pobreza y con el uso adecuado de los recursos naturales.

Escenario 3

Supone condiciones poco favorables en el ámbito nacional e internacional, con una desaceleración económica y un crecimiento anual promedio de 1.8%, donde se agudizan los desequilibrios económicos y sociales, y el PIB per cápita se estanca, creciendo al 0.5% anual. Supone que las desfavorables condiciones de la última década se acentuarán, con un rezago en los salarios reales, como por el mantenimiento de altas tasas reales de interés, y una desaceleración de largo plazo de la economía estadounidense y el mantenimiento sostenido de un margen sobrevaloratorio del tipo de cambio, que impondría un freno al crecimiento de las exportaciones.

Cuadro 18. Escenarios 1, 2 y 3 (pobreza en México para el año 2010)

| Población en | 2010 | | | | | |
|--------------|----------|------|----------|------|----------|------|
| | E1 | | E2 | | E3 | |
| | millones | % | millones | % | millones | % |
| Pobr. ext | 17,6 | 15,8 | 15,9 | 14,2 | 19,5 | 17,5 |
| Pobr. No ext | 21,9 | 19,6 | 20,2 | 18,1 | 23,8 | 21,3 |
| No pobre | 72,1 | 64,6 | 75,6 | 67,7 | 68,3 | 61,2 |
| Total (%) | | 100 | | 100 | | 100 |
| Total (mill) | 111,68 | | 111,68 | | 111,68 | |

Fuente: Hernández Laos, Op.cit

Para el año 2010, en cualquiera de los tres escenarios, la pobreza seguirá presente por varias razones (ver el cuadro 18):

- La economía no será capaz de absorber a la población que entrará al mercado de trabajo.
- El crecimiento del PIB per cápita será insuficiente para mejorar la distribución del ingreso.

c) Los salarios reales sólo podrían recuperarse si se controla la inflación en un dígito y si aumenta la productividad del factor trabajo.

En 1996, Hernández Laos estima que hay 22.6 millones de personas en pobreza extrema; 26.2 millones en pobreza no extrema; la población no pobre es de 43.7 millones, y la población total es de 92.5 millones de habitantes. Si se prolongan los tres escenarios hasta el año 2030 se tendrían los siguientes resultados:

Escenario 1

En la primera década del nuevo milenio, la pobreza extrema tendría una reducción del 9%, y con la misma tendencia, en el 2030 habría descendido 27 puntos porcentuales, esto quiere decir que para esa fecha la pobreza extrema habría desaparecido. En el caso de la pobreza no extrema, se pasaría de 26.2 millones de personas en 1996, a 2.9 millones en el 2030 (*cuadro 19*).

Cuadro 19. Escenario 1 (pobreza en México 2010-2030)

| Población en | 2010 | | 2020 | | 2030 | |
|--------------|----------|------|----------|------|----------|------|
| | E1 | | E1 | | E1 | |
| | millones | % | millones | % | millones | % |
| Pobr. ext | 17,6 | 15,8 | 8,7 | 7,1 | 0 | 0 |
| Pobr. No ext | 21,9 | 19,6 | 13,3 | 10,9 | 2,9 | 2,2 |
| No pobre | 72,1 | 64,6 | 100 | 82 | 127,1 | 97,8 |
| Total (%) | | 100 | | 100 | | 100 |
| Total (mill) | 111,68 | | 122 | | 130 | |

Fuente: Hernández Laos, Op.cit

Escenario 2

Siguiendo una lógica similar, la pobreza extrema y no extrema se reducirían 10 puntos porcentuales, es decir sólo un punto más que en el escenario uno. En el año 2010 los pobres extremos disminuirían a 15.9 millones y los no extremos a 20.2 millones; en el año 2020 llegarían a 4.8 millones y 9.6 millones, respectivamente, y en el 2030 se eliminarían tanto los pobres extremos como los pobres no extremos (*cuadro 20*).

Cuadro 20. Escenario 2 (pobreza en México 2010-2030)

| Población en | 2010 | | 2020 | | 2030 | |
|--------------|----------|---|----------|---|----------|---|
| | E2 | | E2 | | E2 | |
| | millones | % | millones | % | millones | % |
| | | | | | | |

| | | | | | | |
|--------------|--------|------|-------|------|-----|-----|
| Pobr. ext | 15,9 | 14,2 | 4,8 | 3,9 | 0 | 0 |
| Pobr. No ext | 20,2 | 18,1 | 9,6 | 7,9 | 0 | 0 |
| No pobre | 75,58 | 67,7 | 107,6 | 88,2 | 130 | 100 |
| Total (%) | | 100 | | 100 | | 100 |
| Total (mill) | 111,68 | | 122 | | 130 | |

Fuente: Hernández Laos, Op.cit

Escenario 3

En este escenario, la pobreza disminuiría a un ritmo menor, de 7 puntos porcentuales. De esta manera en el 2010 habría 19.5 millones de pobres extremos y 23.8 millones de pobres no extremos; en el 2020 serían 12.8 millones y 17.4 millones de pobres extremos y pobres no extremos respectivamente, y en el 2030 habría 4.6 millones de pobres extremos y 9.5 millones de pobres no extremos (cuadro 21).

Cuadro 21. Escenario 3 (pobreza en México 2010-2030)

| Población en | 2010 | | 2020 | | 2030 | |
|--------------|----------|------|----------|------|----------|------|
| | E3 | | E3 | | E3 | |
| | millones | % | millones | % | millones | % |
| Pobr. ext | 19,5 | 17,5 | 12,8 | 10,5 | 4,6 | 3,5 |
| Pobr. No ext | 23,8 | 21,3 | 17,4 | 14,3 | 9,5 | 7,3 |
| No pobre | 68,3 | 61,2 | 91,7 | 75,2 | 115,9 | 89,2 |
| Total (%) | | 100 | | 100 | | 100 |
| Total (mill) | 111,68 | | 122 | | 130 | |

Fuente: Hernández Laos, Op.cit

Tanto en las proyecciones de Nora Lustig como en las de Hernández Laos sobresale una coincidencia importante: el crecimiento es una condición básica para abatir la pobreza, pero en ausencia de cambios sustantivos en la calidad del crecimiento y en las prácticas redistributivas, los tiempos para superar la pobreza son largos y pueden ser más todavía.

Las proyecciones revisadas no dan cuenta de los déficit específicos en materia de salud, vivienda o educación. Existen evidentes carencias en materia de satisfactores sociales. Habrá una gran cantidad de demandas a las que tendrán que enfrentar los gobiernos futuros y la sociedad organizada, que requerirían de la aplicación de políticas muy puntuales y en el momento adecuado.

Extrapolando datos de la situación demográfica de México con la tasa natural de crecimiento de la población, se obtienen los siguientes escenarios de demandas en salud, educación y vivienda¹³³ (cuadros 22 y 22).

Cuadro 22. Demandas sociales en México (2000-2030)

| Años | Demografía | | Educación | |
|------|-------------|-----|-----------|------------|
| | Millones de | PEA | Primaria | Secundaria |

¹³³ CONAPO, "La situación demográfica de México", México, 1998.

| | personas | (mill. personas) | (mill. e niños) | (mill. niños) |
|------|-----------------|-------------------------|------------------------|----------------------|
| 2030 | 130 | 65,1 | 10,0 | 5,2 |
| 2020 | 122 | 59,5 | 10,8 | 5,3 |
| 2010 | 112 | 51,4 | 12,2 | 6,4 |
| 2000 | 100 | 41,8 | 13,1 | 6,5 |

Fuente: Elaboración a partir de datos de "La situación demográfica en México", CONAPO, 1998.

Cuadro 23. Demandas sociales de salud y vivienda en México (2000-2030)

| Años | Salud | Vivienda | |
|-------------|------------------------------------|-----------------------------------|-------------------------------|
| | Nº de habitantes por médico | Nº de viviendas (millones) | Ocupantes por vivienda |
| 2000 | 780 | 22,8 | 4,3 |
| 2010 | 790 | 30,2 | 3,7 |
| 2020 | 797 | 37,8 | 3,2 |
| 2030 | 802 | 44,7 | 2,9 |

Fuente: Elaboración a partir de datos de "La situación demográfica en México", CONAPO, 1998.

CAPÍTULO V. CONCLUSIONES GENERALES

Para lograr una mejor inserción en el mundo en que vivimos, debiéramos en primer lugar tener claro lo que pretendemos, no podemos integrarnos de manera pasiva, subordinada y débil a una o varias de las grandes potencias. Al respecto más bien tendríamos que participar en, y aún contribuir a crear, una nueva y menos desigual e injusta división internacional del trabajo e incluso del conocimiento, que nos permita hacer crecer y utilizar mejor nuestros recursos, al igual que preservar aquellos que, como el ambiente, son necesarios para lograr cierto equilibrio ecológico y asegurar una vida sana y un desarrollo sustentable.

Sin perjuicio de elevar el ahorro y la inversión productiva y de utilizar tecnologías que contribuyan a aumentar la productividad, lo que por cierto ha sido siempre difícil para México, acaso el mayor y más importante reto para nuestro país es preparar debidamente a su población y en particular a los hombres y mujeres jóvenes que son ya el principal componente de la fuerza laboral, así como a los trabajadores adultos hoy desplazados, desempleados e inutilizados, cuyo valioso concurso es preciso recuperar.

Preparar a nuestro pueblo significa capacitarlo para entender y saber responder a los cambios que el mundo experimenta, en un sentido más concreto, educarlo para que tome parte en las nuevas actividades que serán centrales desde principios del nuevo siglo. Aunque se debe precisar que no siempre un alto nivel de preparación, imprescindible para avanzar y vivir mejor, es garantía de una ocupación estable o de un satisfactorio nivel de ingresos y una vida digna.

En los países subdesarrollados las condiciones actuales no son favorables para un cambio profundo que convenga a la mayoría, la política económica y social deberán elevar el nivel de empleo, fortalecer el mercado interno sin perjuicio de exportar más, y a la vez que reducir el consumismo, redistribuir la riqueza y el ingreso y, finalmente, librar a los más pobres de la miseria que hoy padecen, lo que desde luego no supone volver a las viejas políticas liberales desarrollistas y populistas que ya fracasaron, o en su caso, emplear mecanismos de regulación inoperantes, o reducir los problemas al nivel de una u otra política sin reparar en las contradicciones y causas más profundas, estructurales y aun sistémicas. Tampoco conviene no relacionarse sino buscar una mejor posición frente a los países altamente industrializados. Sin embargo, aun logrando el crecimiento con equidad de que en años recientes ha hablado la CEPAL, requeriría un cambio que rebasa con mucho a los programas de ajuste estructural y las reformas tecnocráticas.

La lucha contra la corrupción es desde luego necesaria y merece estar en un primer plano. Un error y una seria limitación de cualquier intento de acabar con ella, es creer que se da sólo en los gobiernos y no -pese a que a la vez hay por fortuna muchas personas honestas-, en la sociedad en su conjunto; es decir, también en las empresas privadas, en los bancos, en los sindicatos, en los partidos políticos, en las universidades y en las más variadas instituciones y organizaciones. Por ello la lucha contra la corrupción no debe ser coyuntural ni esporádica sino sistemática y permanente, de gran alcance y capaz de movilizar y ayudar a organizar a fuerzas amplias y heterogéneas cuya acción es necesaria para imponerse a ella, o al menos para lograr que la corrupción no sea un gran problema y un obstáculo casi imposible de rebasar. Actualmente se habla mucho de democracia, sin duda esta es una cuestión fundamental de la que, concretamente en México no podemos desatendernos. Al hablar de ella y tratar de avanzar en tal sentido, debiéramos tener claras ciertas cosas.

El libre comercio no equivale, como algunos afirman, a libertad y democracia en todos los órdenes. Incluso estando de acuerdo que en regímenes autoritarios se abusa de la arbitrariedad, de la reglamentación burocrática restrictiva e incluso de la represión, se lesionan gravemente libertades y derechos humanos esenciales, en realidad nada hay que autorice a pensar que los llamados "mercados libres" operan espontáneamente bajo una suave "mano invisible" que asigne los recursos con racionalidad y como más

conviene a todos. Lo cierto es que el mercado depende de poderosas y aún gigantescas empresas transnacionales que no son sinónimos de libertad y democracia, sino más bien de dominación, explotación y dependencia.

Entre los más conservadores se repite a menudo que lograr cierta estabilidad económica y política es hoy lo más importante. En particular se piensa que reduciendo la tasa de inflación, a través sobre todo de una política monetarista restrictiva, saldremos adelante. Pero ni todo debe subordinarse a la estabilidad ni ésta verse sólo como condición y no como expresión y consecuencia del desarrollo. El cómo hacer crecer la economía es sin duda importante para lograr cierta estabilidad y necesario para insertarse mejor en el globalizado mundo de nuestros días. Aunque también es cierto que si se depende en gran medida del exterior, tanto del comercio como del financiamiento sea a través de préstamos o inversiones directas, la economía será muy vulnerable y frágil, y en cualquier momento puede ser víctima de desajustes, movimientos especulativos incontrolables y fugas de capital que entrañen fuertes desequilibrios y aun penosos retrocesos. Las experiencias de la deuda externa, del endeudamiento por encima de nuestras capacidades reales de pago y el sometimiento a ortodoxos programas de ajuste y políticas neoliberales que obligaron a postergar inversiones fundamentales para poder hacer frente al oneroso servicio de esas deudas, y después, la especulación en los mercados de valores y los movimientos erráticos de la inversión extranjera directa y de cartera, demuestran que mientras no seamos capaces de depender fundamentalmente de nuestros propios recursos, estaremos expuestos a inesperadas e incontrolables perturbaciones que nos afectan gravemente.

Tan importante como depender en lo fundamental de nuestros propios recursos y esfuerzos, es comprender que si en México y en América Latina actuamos de manera aislada, dispersa y débil, la posibilidad de enfrentarnos con éxito a los problemas comunes será mínima y a menudo incluso nula. En otro momento histórico, sin dejar de reconocer que ciertos factores influían desde más allá de nuestras fronteras nacionales, lo que cada país podía intentar tenía mayor alcance, y el complemento a su acción propia, era cierta cooperación internacional que con frecuencia quedaba, sin embargo, en planos declarativos y retóricos.

Hoy, nuestra principal respuesta al reto de globalización es la integración regional (dentro del país y de América Latina), es decir, el que nos conozcamos unos a otros mejor, conjuguemos esfuerzos, estrechemos nuestras relaciones, utilicemos en conjunto el potencial de recursos a nuestro alcance, sumemos fuerzas sin menospreciar lo que incluso los más pequeños países puedan hacer y entendamos que la integración no es sólo un acuerdo de libre comercio, un mercado común o siquiera una acción meramente económica sino un proceso de alcance también cultural, jurídico, tecnológico, social y político, que como ocurre ya en Europa, pueda desembocar en una Unión o comunidad que agrupe a todos los países dispuestos a participar en ella.

Cuando se piensa en el capitalismo y en la medida en que este sistema condiciona el proceso de cambio, sea facilitándolo o volviéndolo más difícil, a menudo se sostiene que sobre todo al universalizarse, tras el colapso del "socialismo real" y desaparecida ya la Unión Soviética, el capitalismo es no sólo lo único que existe sino lo único posible, y por tanto será bajo este sistema y, quiérase o no conforme a sus reglas, como se desenvuelva el proceso social. Pero frente a quienes piensan así, otros consideran que bajo el capitalismo no habrá transformaciones de fondo ni menos todavía solución a los más graves problemas: la desigualdad, el atraso, la pobreza y la violencia, razón por la cual el eje y centro de la lucha tendrá que ser construir una nueva, del todo diferente y mejor sociedad, proceso en el cual la lucha por el poder seguirá siendo fundamental, pero habrá que librarla de nuevas maneras y a partir de una también nueva y muy amplia constelación de fuerzas.

Una y otra posición tienen algo de cierto. Mientras vivamos bajo el capitalismo tendremos que hacer todo lo que podamos para que nuestro país fortalezca su economía, se capacite para acometer más complejas y nuevas tareas, eleve y enriquezca su formación cultural, mejore su inserción en la economía mundial y, en síntesis, viva dignamente con gobiernos populares y democráticos, y no sean otros quienes decidan el rumbo de nuestro desarrollo. Pero como la historia no terminará con el capitalismo, entre otras cosas porque este sistema no es ni será capaz de superar la dramática desigualdad, la explotación y la injusticia que lo caracteriza, en una perspectiva de largo alcance tendremos a la vez que plantearnos qué hacer más allá del capital y del capitalismo, es decir cómo avanzar hacia una nueva forma de organización de la sociedad, que yo creo será un nuevo tipo de capitalismo, democrático, más internacionalizado e incluso moralmente superior al que hasta ahora conocemos. Y para abrir esos nuevos caminos, será necesario aprender de la historia, de lo que fue en particular el siglo que ahora termina, y a partir de los cambios que el capitalismo ha experimentado, forjar una nueva teoría de la transición a una nueva opción del siglo XXI.

5.2. Resultados de la Pobreza

La pobreza puede verse en términos relativos y absolutos. El primero se asocia con otras situaciones y contextos sociales con los cuales se confronta y diferencia. Se dice que la pobreza es relativa, cuando también lo son sus grados y heterogeneidad y se establecen por comparación. Este enfoque se complementa con el acercamiento a la pobreza vista en términos absolutos, que sugiere otros matices a la relación pobreza / necesidades, describe una serie de necesidades absolutas que son irreducibles a determinadas comparaciones, tanto en términos contextuales, como en términos de niveles, vinculando además la cuestión de la necesidad con la de justicia y enmarcando el logro de su satisfacción en el ámbito de un campo de disputa. Entonces, la pobreza absoluta se refiere a estados de carencia en los que se obvian las necesidades que todos, por tener la calidad de seres humanos, tienen el derecho de satisfacer y por ello no pueden relativizarse.

Para estudiar un problema más amplio que la pobreza, existen por lo menos cinco factores que se interrelacionan entre sí. Los factores son: la misma pobreza; la debilidad física; el aislamiento, la vulnerabilidad; y, la carencia de poder. La noción de capacidades es fundamental para el estudio de la pobreza. Se sugieren las siguientes capacidades como básicas y necesarias: la capacidad de permanecer vivo/gozar de una vida larga; la capacidad de asegurar la reproducción intergeneracional; la capacidad de una vida saludable; la capacidad de interacción social; y, la capacidad de tener conocimiento y libertad de expresión y pensamiento.

Para lograr que una persona sea capaz de realizar esas actividades, se requieren recursos tanto de ingreso privado, como de bienes y servicios públicos, de activos físicos, así como de capital. Estas capacidades se traducen en derechos en diversos ámbitos o en derechos de acceso a los recursos necesarios para obtenerlas.

En resumen, las desigualdades de género que se observan en los contextos familiares, agudizan la situación de carencia de las mujeres. Por otra parte, la división sexual del trabajo, pese a que paulatinamente está cambiando, aún se presenta muy rígida en hogares tanto urbanos como rurales. Finalmente, algunos estudios de naturaleza cualitativa demuestran que a pesar de que una proporción creciente de las mujeres de diferentes sectores sociales realiza hoy en día contribuciones monetarias a la reproducción cotidiana de sus hogares, una gran cantidad de factores les impide alcanzar un mayor grado de autonomía personal y de poder.

De acuerdo a algunos estudios, la línea de pobreza ha abarcado sistemáticamente en los últimos treinta años, a aproximadamente 8 de cada 10 personas residentes de las áreas rurales del país. En términos absolutos, dicha población se incrementó de 14.9 millones en 1963 a 18.1 millones en 1984. Paralelamente, la incidencia de la pobreza en las áreas urbanas exhibió, en valores relativos, una disminución considerable entre 1963 y 1977, comprendiendo cerca de 73% de la población en el primer año y 45.6% en el segundo, aunque en 1984 la cifra se elevó a 49.6%. Sin embargo, la población urbana en situación de pobreza aumentó -en términos absolutos- de 14.9 millones a 26.5 millones de personas entre 1963 y 1984, precisamente en este año, ya había más pobres en las ciudades que en las zonas rurales del país. Ahora bien, la pobreza extrema es proporcionalmente mayor en las áreas rurales que en las urbanas, su incidencia se acrecentó durante los primeros años de la década de los ochenta, por tanto, la pobreza extrema en el ámbito urbano del país ha observado una continua disminución, al pasar de 66.5% en 1963 a 26.1% en 1977 y a 20.1% en 1984. En valores absolutos, dicha población se redujo de 13.6 a 10.7 millones entre 1963 y 1984.

Conviene mencionar que en la década de los ochenta, cuando las ONGs lograron emerger en el escenario público como actores sociales relevantes mostrando acciones de anti-pobreza desplegadas en diversos ámbitos, se manifestó como proceso simultáneo al adelgazamiento de las actividades del Estado en materia social, enmarcado en un contexto de crisis y de instrumentación de programas de ajuste y estabilización económica, el combate a la pobreza no fue prioritario. Sumado a esto, la orientación asistencial de los programas públicos y de las ONGs, con sus correspondientes limitaciones, no resolvieron el problema de la reproducción de los hogares pobres y el afianzamiento de las condiciones de indigencia y marginación de amplios contingentes de familias latinoamericanas. Cabe destacar que las estrategias instrumentadas en los hogares han sido y siguen siendo centrales para la sobrevivencia de las familias pobres e indigentes.

Pese a los numerosos estudios de la pobreza, existen dificultades teóricas y metodológicas, que van desde la definición del fenómeno hasta la utilización de instrumentos para aproximarse a la realidad de la pobreza. Por ello, debe contemplarse para la investigación futura, algunos elementos que se relacionan con la producción de evidencias y datos de índole cualitativa (como el sociodrama, los grupos focales, las entrevistas en profundidad, las historias de vida, las trayectorias biográficas, etc.) que permitan ayudar a comprender aspectos que rara vez son considerados en los análisis convencionales sobre el fenómeno en cuestión. Considero que es muy importante combinar diferentes maneras de reconstruir la realidad, buscar espacios de complementación analítica entre los índices y tipologías de pobreza construidos con base en datos agregados y las evidencias que surjan de la intersección de diversas dimensiones y de la operación de métodos cualitativos.

5.3) Crecimiento económico

Aunque se han identificado muchas políticas para promover el crecimiento, siguen siendo difíciles de encauzar algunos que garanticen la erradicación de la pobreza extrema en un plazo prudente, es decir de quince a veinte años. Además, quizá no baste con el crecimiento, si no varía la distribución del ingreso, el ritmo de reducción de la pobreza podría ser bastante lento, aun en condiciones de crecimiento sostenido. Por ejemplo, a tasas de 3% de crecimiento anual por habitante, se tardaría casi 50 años o más de un siglo -según el país- en eliminar totalmente la pobreza, medida por la proporción de personas que viven con menos de dos dólares de los Estados Unidos al día. El lapso sería mayor si se utilizaran los umbrales de

pobreza específicos de cada país, si la tasa de crecimiento económico fuera inferior o si empeorara la distribución del ingreso. A las tasas de crecimiento y umbrales de la pobreza por países vigentes pasarían cuatrocientos años o más en algunos casos antes de poder erradicar la pobreza extrema¹³⁴. El crecimiento económico no garantiza un beneficio para todo el mundo. En México, aunque la pobreza extrema se redujo levemente entre 1989 y 1994, aumentó su incidencia en las regiones sur y sureste.

El crecimiento económico ni siquiera asegura que la pobreza disminuya. En México, la reducción de la pobreza al elevarse el ingreso fue casi nula. El PIB por habitante subió ligeramente entre 1992 y 1994, pero la pobreza casi no varió.

El crecimiento puede ser irregular. Los países suelen hacer frente a crisis debidas a errores de política, a la inestabilidad de los mercados de capital, a las pronunciadas fluctuaciones de los precios de los productos básicos, a desastres naturales, etc. En realidad, los incrementos más pronunciados que ha registrado la pobreza en el país han obedecido a crisis ocasionadas por factores económicos, políticos o naturales. Para reducir la pobreza no basta con el simple crecimiento, sino que éste debe ser sostenido.

Para acelerar el proceso de reducción de la pobreza, el crecimiento económico debe promover el uso intensivo del factor que abunda en la región: la mano de obra no calificada. Cualquiera que sea la tasa de crecimiento económico, con esa modalidad bajaría la tasa de pobreza. Sin embargo, por razones que todavía no se comprenden bien, el crecimiento económico registrado últimamente en varios países se ha dado junto con tasas elevadas de desempleo, y ha aumentado la diferencia de salarios entre la mano de obra calificada y la no calificada.

5.4) Política Social

En las últimas dos décadas observamos un incremento en los grupos del sector informal que no cotizan y de la población que no cuenta con servicios de asistencia y de prevención social, se desarticula la relación empleo-sindicatos-seguridad social, que definía a la ciudadanía social en México.

Por estas razones, no existe una relación adecuada entre el desarrollo nacional, el bienestar social y el crecimiento económico, con efectos graves sobre las bases sociales y también sobre las fuentes de recursos que sustentaron la política social durante más de cincuenta años.

De esta forma, se pasa de una cultura dirigista y estatista hacia otros valores como la participación, la descentralización, la corresponsabilidad, el pluralismo y la tolerancia; los dos últimos son parte fundamental de una nueva forma democrática de hacer política con los grupos sociales.

La política social, en su nueva etapa, recibe la emergencia de una creciente participación territorial de organizaciones ciudadanas y comunidades que reclaman una democracia mas allá del voto y que ven en la participación y descentralización de recursos y decisiones, la concreción real de los derechos sociales exigibles.

La sociedad sufre cambios en aspectos poblacionales, comunitarios, familiares, de empleo, además del ámbito estatal.

¹³⁴ Lustig, Nora, Op.cit, "La superación de la pobreza...", 1999.

Además, la familia ha experimentado transformaciones más importantes de este fin de siglo, que impactan la dinámica poblacional, las instituciones, pero sobre todo, la organización de la vida social. El ingreso masivo de las mujeres al mercado de trabajo ha implicado:

- Demanda de servicios asistenciales (i.e. Guarderías).
- Cambios en las funciones de la familia, donde cuidado y educación se trasladaron fuera del ámbito familiar.
- Se ha elevado el número de hogares uniparentales por divorcios y han surgido nuevos tipos de familias (uniparentales, desintegradas, compuestas), las cuales no corresponden a los perfiles de los beneficiarios de la política social.
- En resumen, las familias han cambiado su composición y sus perfiles.

Si la reestructuración económica modificó la relación entre el empleo y la política social, el cambio en las relaciones de género y la liberación de la sexualidad han modificado a la familia.

Por otra parte, en la comunidad, los sujetos están sometidos a un proceso de fragmentación y desarraigo por efectos de la migración, afectando la forma tradicional de concebir la vida rural, la formación y la educación de sus miembros. La masiva migración dentro y fuera del país de los progenitores masculinos y de personas jóvenes, tanto hombres como mujeres han dividido los hogares y ligado la vida económica y cultural a los flujos de recursos y mercancías de los migrantes. Asimismo, la apertura agrícola y la globalización cultural, han modificado muchos de los valores y bases comunitarias que daban sustento a las redes de cooperación y ayuda.

La política social se instrumenta a nivel macroeconómico como un mecanismo de regulación del ciclo de la fuerza de trabajo y de la familia, mediada por el empleo y se concibe como un recurso de compensación de los mecanismos de mercado, bajo el supuesto keynesiano, desarrollista de pleno empleo. Existió un supuesto institucional basado en un mercado de trabajo, con empleos duraderos de horario completo, compuesto básicamente por hombres y su soporte era la familia nuclear, patriarcal, con roles definidos a partir del sexo.

La reforma estructural del Estado ha planteado un cambio de gran resonancia de las políticas públicas, en particular de la política social. La reforma no implica una retirada del Estado, sino su recolocación con un activo esfuerzo para consolidar las reglas del mercado y ubicar a la sociedad civil y al sector privado como actores fundamentales del proceso económico y social.

En resumen, durante esta última etapa, el carácter abierto y diversificado de las demandas sociales así como el surgimiento de nuevos valores y subjetividades, impusieron la necesidad de abrir y recolocar los instrumentos de política social.

Avances y propuestas

- *Se avanza en una política social más balanceada, integral y corresponsable entre Estado, economía y sociedad.
- *Se amplían las atribuciones de los estados y municipios.
- *Se abren mayores espacios a la participación del Poder Legislativo Federal y a los Congresos Locales.
- *Se propone un acuerdo político nacional contra la pobreza.

*Se plantea una vinculación real de la política económica y social.

*Se propone una política de desarrollo social de Estado, de largo plazo.

*Lo verdaderamente nuevo y prometedor es que el desarrollo social tiene como antecedentes la federalización de acciones y un desarrollo político más democrático.

Hoy la agenda social tiene como premisas:

*Un estado en proceso de reforma.

*Otra armazón institucional.

*Otra manera de hacer política, es decir un patrón de gobierno diferenciado.

*Otras relaciones administrativas, psicológicas y sociales entre la sociedad, el mercado y el gobierno.

Retos de la Política Social

Las nuevas generaciones de niños y jóvenes no tienen la esperanza de alcanzar el nivel de vida que tuvieron sus padres, pues son producto de las crisis recurrentes, las cuales destruyeron los activos familiares alcanzados a partir de la solidaridad, la educación y el trabajo, deteriorando aceleradamente la calidad de vida y el nivel de sus padres, viviendo así en una permanente incertidumbre sobre su futuro. La causa fundamental de este conflicto es la incapacidad del aparato productivo para generar suficientes fuentes de trabajo, con condiciones laborales adecuadas. Ello ha conducido a un progresivo proceso de descomposición social que se manifiesta con la pérdida de valores, la falta de solidaridad y el creciente individualismo, derivado del incremento de la desigualdad.

A partir de 1981 el ingreso per cápita de los mexicanos se estancó, y más aún, la desigualdad en la distribución del ingreso mejorada en el periodo de auge económico, acrecentó su brecha en los últimos tres lustros lo que ha traído consecuencias negativas en dos sentidos: por un lado, que los sectores medios pierdan participación en el ingreso nacional; y por otro lado, una tercera parte de la población nacional se ha pauperizado, pasando a engrosar la población en condición de pobreza.

De acuerdo a la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) 1998, existen 22.16 millones de hogares en el país de los cuales 16.7 millones se ubican en zonas urbanas y 5.46 millones en el área Rural. Sus condiciones de vida, presente y futuro, dependen del ingreso y oportunidades de su población trabajadora.

A lo largo de los últimos 50 años se han venido conformando tres diferentes segmentos sociales, los cuales han venido registrando cambios significativos en su conformación y estructura sociales. El primer grupo de población con un nivel de bajos ingresos (primeros 4 deciles). Este sector se integra por obreros no calificados, campesinos minifundistas sin potencial productivo, integrantes del sector no formal de la economía, trabajadores por su cuenta, jornaleros e indígenas, entre otros. El segundo grupo, se caracteriza por tener nivel de ingreso medio (deciles V a IX). Representa en conjunto el 50% de los hogares y capta el 49.8% del ingreso nacional; con una importancia potencial de demanda efectiva y de ahorro. En este grupo se ubican la gran mayoría de profesionistas, técnicos del nivel medio y maestros del sistema educativo, pequeños productores agropecuarios, pequeños y micro empresarios, así como la pequeña y mediana burocracia de las grandes empresas y del Gobierno e incluso un creciente número de obreros especializados. Es el segmento que ha resentido los mayores impactos de las crisis económicas. Por último, el tercer grupo, con un

nivel de ingreso alto (decil X), representa un 10% de la población y capta el 36.6% del ingreso nacional.

Se debe considerar que no toda la pobreza es homogénea. La más aguda es la llamada pobreza estructural la cual está entrapada en un círculo vicioso: los de extremadamente bajos ingresos, la desnutrición, el hacinamiento, la falta de trabajo, la falta de vivienda, la carencia de servicios de salud, la promiscuidad, dan lugar a la exclusión social de la población de este importante grupo.

A la pobreza que es resultado del agravamiento de las condiciones de vida por el impacto de la paulatina descapitalización del campo, de la caída gradual de la capacidad adquisitiva de los salarios, del desempleo y el subempleo generados con las crisis de los años setenta, de 1982, 1987 y de 1995; se le complementa la pobreza derivada del rezago de servicios sociales públicos.

En las últimas dos décadas las políticas sociales se han organizado en dos grandes campos: el primero, se refiere a las acciones amplias de fomento a la educación y capacitación, la salud y la seguridad social, y la vivienda, destinadas a la población en general. El segundo, contempla las acciones dirigidas a la población pobre, enfocadas al desarrollo de las capacidades de las personas y las familias, a la construcción de infraestructura básica y la generación de oportunidades de empleo e ingreso.

La educación es el más importante medio de ascenso social, al dotar de capacidades y generar mejores oportunidades laborales y sociales y por ende, de ingreso. La formación de recursos humanos en nuestro país muestra insuficiencias y rezagos para atender los requerimientos de personal cada vez mejor calificado. Comparaciones internacionales dan cuenta de esta situación: la recomendación de la UNESCO de invertir al menos 8 por ciento del producto interno bruto en educación (que es discutible), contrastan con el 4% que actualmente invierte nuestro país en dicho rubro. Por otro lado, la inversión en capacitación por parte de las empresas, se recomienda que sea superior al 1.5% del valor de su nómina. En México las empresas invierten en promedio menos de 0.4% de dicho valor, en tanto que en Alemania y Japón las cifras son del 3% al 4%. Existe todavía un significativo retraso en la formación de capital humano, pues mientras que México cuenta con un científico o un técnico por cada 10,000 habitantes, Corea tiene 26, Estados Unidos 40 y Japón 60.

El gasto público es el más importante canal de asignación de recursos por parte del gobierno para proveer de bienes y servicios de impacto social a la población de menores ingresos. Las crisis recientes han provocado una gran presión presupuestaria sobre los servicios sociales públicos, debido al incremento de sus costos y al retorno al uso de esos servicios de una gran parte de los sectores medios que anteriormente accedían a los servicios privados, principalmente en el plano educativo y de salud.

La descentralización del gasto social ha permitido la participación de los tres niveles de gobierno en el financiamiento de las acciones sociales, lo que ha significado un verdadero reposicionamiento político de las regiones frente al centro. Con esto se pretende que las regiones se involucren con iniciativas propias en el diseño de las acciones en su entorno de responsabilidad, fortaleciendo una participación plena del municipio, dando lugar a una política social participativa y democrática. Existen por lo menos tres problemas claves que se desprenden de las experiencias de descentralización en la práctica social: En primer término, este proceso no debe entenderse exclusivamente como transferencia de responsabilidades a

los niveles locales de gobierno, sino también como una redistribución de atribuciones y recursos. En segundo lugar, el éxito de la descentralización está estrechamente asociado a la posibilidad de desatar dinámicas de democratización de las estructuras políticas locales, que eviten la reproducción en la esfera estatal y municipal de los rasgos del centralismo, como puede ser el caso de los sesgos clientelares de la política social. Finalmente, la descentralización replantea, pero no elimina, el papel del gobierno federal en el desarrollo y conducción de la política social, dada la necesidad de una visión nacional de la estrategia contra la pobreza y de una compleja labor de coordinación de las políticas de desarrollo local y regional.

Se trata de contribuir a una integración social que reconstituya el dañado tejido social, a efecto de permitir el contacto intra e intergeneracional, el apoyo y cooperación entre sectores y grupos distintos de la sociedad y de esta forma, romper así las desigualdades y asimetrías, para favorecer situaciones de mayor justicia e igualdad de oportunidades, reconociendo y respetando las diferencias, para construir así una sociedad más equitativa.

La política social debe ser parte importante en el proyecto de nación. Debe fortalecer las acciones a través de los distintos programas y estrategias específicas para reducir las condiciones de pobreza de la mayoría de los mexicanos. Sin embargo es impostergable que se delinien políticas específicas que garanticen la reproducción de los sectores medios para que se constituyan como el motor del desarrollo económico y social del país, actuando como remolque que beneficie a los sectores de bajos ingresos. Ello significa fortalecer su capacidad de demanda para generar una reactivación económica sostenible que permita generar ingresos, dotando de capilaridad hacia la población en general. Se trata de devolver la dinámica expansiva a los sectores medios y su capacidad de arrastre hacia a los sectores más pobres de la población.

Sin duda, los sectores medios (caracterizados del V al IX decil), pueden volver a tejer las interfases de capilaridad social, entre los sectores de más altos y más bajos ingresos, apoyándolos con políticas específicas capaces de reconstituir el sustento cultural, político, económico y social. Es preciso crear una red de seguridad social y garantizar un piso social básico a este grupo de población con acciones integrales que les beneficien.

Durante los últimos 18 años la economía y la sociedad mexicana han vuelto a definir un crecimiento que se ha expandido a partir de una economía exportadora, prácticamente de enclave. Somos un país que exporta anualmente 120 mil millones de dólares. No obstante, la dinámica de este alto crecimiento no arrastra al sector tradicional de pequeña y mediana empresa de corte propiamente nacional. Tampoco se vincula con los productores de bajos ingresos con potencial productivo agropecuario, del México campesino e indígena.

¿Cómo devolver a este crecimiento de tipo exportador su capacidad expansiva y socialmente incluyente de amplios segmentos de población? Cinco grandes líneas tendremos que reconstruir para dar respuesta a las demandas de incremento de productividad por parte de los pequeños productores (industriales o agropecuarios), de empleo productivo y bienestar que la población del país esta demandando, que al mismo tiempo suturen las desigualdades de los varios Méxicos en que nos hemos dividido:

a) Políticas sectoriales. Se requiere construir políticas que fortalezcan lo micro al nivel de las empresas y las familias, sin afectar el equilibrio macroeconómico que es fundamental para mantener una política económica de mediano plazo y avanzar en la propuesta socialmente

expansiva que requiere la economía mexicana; esto es, política industrial; política agropecuaria; política de desarrollo urbano y de fomento a la vivienda; y política de conservación del medio ambiente.

b) Políticas de desarrollo regional. Que posibiliten un desarrollo de las actividades productivas según las expectativas y vocaciones de las diversas zonas del país. El enfoque no puede ser más un enfoque de corte sectorial sino de corte territorial, donde lo sectorial, anteriormente expuesto, se engrane con las interfases de la demanda territorial. En resumen se propone un enfoque secto-regional con base territorial.

c) Requerimos un cambio en la política social. Que se transforme de asistencial y compensatoria a otra que promueva un auténtico primer piso de satisfactores esenciales que potencien la capacidad productiva de los sectores medios y abran oportunidades para los sectores más desfavorecidos de la población que estén en capacidad de sumarse, en una forma relativamente rápida a esta nueva visión de crecimiento, expansiva de oportunidades y de empleos, con elevada productividad y capacidad competitiva, que lo haga socialmente incluyente.

d) No podemos tener una economía sólida sin un Estado sólido. Nos remite a un estado fiscalmente fortalecido, donde el gasto público, complemento de la inversión privada, genere las condiciones para impulsar aquellas zonas y políticas que requieren de una necesaria e intensiva intervención Estatal. Requerimos efectivamente finanzas públicas sanas, pero con otro nivel, enfoque y estructura del gasto público.

e) Requerimos una renovación institucional del aparato público vinculado con estas problemáticas. El entramado institucional, construido trabajosamente durante las últimas décadas, requiere cambiar de ética y de práctica. Una nueva cultura del servidor público, más vinculada a la promoción y a la gerencia social, se hace necesario para impulsar una nueva mentalidad en los trabajos de reforma del Estado para impulsar las transformaciones de la magnitud que se requiere.

Se debe mejorar la calidad del crecimiento elevando su tasa de expansión a partir de dos condiciones y tres expansores: las condiciones tienen que ver con la nueva recreación institucional y la capacidad fiscal del Estado; y los tres expansores son las políticas sectoriales y regionales con base territorial y la política social de nuevo tipo.

Nuevo esquema de Política Social

En materia social se requiere construir enlaces entre el desarrollo social y el desarrollo productivo. Que el primero sea parte del último y lo potencie en un círculo virtuoso de infraestructura social y física, de capital humano que permita darle un vuelco productivo a las capacidades de los grupos medios y pobres. El cambio fundamental radica en las capacidades y potencialidades de los grupos medios para comandar un proceso de esta naturaleza. La inversión social en los grupos pobres tarda en generar las condiciones expansiva y de repuesta rápida, a diferencia de la que está contenida en las habilidades de los recursos humanos de los grupos medios. La velocidad de respuesta de estos grupos en la eficacia de resultados, sin duda será considerablemente mayor que la velocidad de respuesta de los grupos pobres.

De continuar las tendencias a la desigualdad y la polarización social, la década del 2020, encontrará un país sumamente diversificado y dividido. Requerimos que los recursos escasos ante demandas múltiples se reestructuren y sé recoloquen en una nueva estrategia de desarrollo. Se trata de que el crecimiento y su velocidad incorporen a la mayor cantidad de mexicanos. Es un asunto de espacio y ubicación territorial, pero también de tiempos. La eficacia social de este crecimiento, dada su mayor capacidad expansiva y de capilaridad social, nos permitirá que se puedan cumplir, en plazos relativamente aceptables, las expectativas para las generaciones que hoy están ingresando al mercado laboral.

El modelo de desarrollo en el que se debe avanzar deberá sustentarse en lo siguiente: incluyente en cuanto a la participación en la generación del crecimiento económico; construir un nuevo pacto social; establecer una nueva relación entre democracia y justicia; que impulse una lógica de crecimiento, estabilidad y desarrollo, bajo un esquema de gobernabilidad y democracia social.

El nuevo esquema de desarrollo podría considerar los siguientes elementos básicos:

*El Estado se encuentra en proceso de reforma.

*La reforma económica realizada no ha construido los procesos de mediación que permitan que los avances en lo macro, correspondan a avances en lo micro.

*La reforma política no se ha consolidado.

*Falta realizar una reforma social integral, que incluya, la creación de nuevas instituciones y acuerdos de los actores y sectores de la sociedad, incluyendo una reforma social de las organizaciones.

La política social es mediadora entre lo macro y lo micro social, como lo son las políticas económicas sectoriales; es una práctica corresponsable socialmente construida. En este sentido, se requiere mantener los equilibrios macroeconómicos, pero no sólo eso, sino ampliar la calidad y capacidad de crecimiento económico de al menos 6% anual, con un contenido secto-regional diferente, incluyente y no excluyente, como hasta ahora.

Para que México avance hacia el desarrollo, es preciso que se asegure un crecimiento sostenido, con un manejo de los instrumentos de política económica que garanticen estabilidad interna en las principales variables macroeconómicas, la magnitud del déficit fiscal determina los márgenes para estabilizar la economía y conducir el cambio estructural en forma ordenada¹³⁵. Sobre todo, se necesita promover un proceso de redistribución del ingreso orientado no sólo a beneficiar a los sectores pobres, (que se han convertido en sujetos pasivos, por estar excluidos del engranaje económico); sino, principalmente apoyar a los sectores medios, que han sido descapitalizados por las crisis recurrentes de los últimos años, para que se les devuelva su actitud de cambio e impulsores del proyecto de Nación que tuvieron durante el periodo de crecimiento.

Cuando se logre que el crecimiento económico sea incluyente para que permita hacer una redistribución del ingreso efectivo, beneficiando a los sectores medios y de bajos ingresos, sin esperar a que se genere un stock de riqueza en el país, el resultado del mismo proceso

¹³⁵ Córdoba M., José. "Diez lecciones de la reforma económica en México". *Nexos*, N° 158, febrero de 1991.

productivo mediante la generación de empleos, de ingreso y en consecuencia de una demanda efectiva que fortalezca el mercado interno, iniciado así el círculo virtuoso de crecimiento económico y desarrollo social.

Este tipo de acciones sí bien son necesarios no son suficientes para lograr una tangible mejoría en las condiciones de vida de la población en condiciones de pobreza y pobreza extrema. La realidad muestra que a pesar que las medidas de política social, dirigidas de forma general o focalizada hacia la población de menores ingresos, la desigualdad y la pobreza se ha incrementado de manera alarmante.

La política social debe considerar todo el potencial institucional y de recursos humanos con que cuenta la nación mexicana así como las experiencias y los resultados obtenidos, para enfrentar los retos actuales:

- 1) Se cuenta con toda una red de instituciones sociales y con experiencia en la aplicación de políticas para la población de bajos ingresos.
- 2) Las políticas demográficas comienzan a incidir en la disminución de la demanda de algunos servicios sociales básicos y en el crecimiento de la fuerza de trabajo en las zonas urbanas, y requieren nuevos impulsos para reducir la dispersión y el alto crecimiento en las zonas rurales.
- 3) Los sectores medios en los últimos años, han dejado de ser los motores del desarrollo, pues llevan dos décadas perdiendo su capacidad productiva y sus niveles de vida.
- 4) La tendencia al crecimiento de la población en pobreza se acentúa.

Impulso a los sectores medios

Para detonar el desarrollo de los sectores medios, se deben impulsar dos campos de acciones: el primero tendiente a fortalecer sus capacidades y potencialidades (formación de capital humano); y el segundo, dotarles de la infraestructura física para que este potencial pueda ser plenamente expresado.

La formación de capital humano. Las acciones deberán estar enfocadas a dotar de educación y capacitación a los sectores medios, con la premisa de que en el largo plazo sólo la educación garantizará el pleno desarrollo del país; en tanto que en el corto plazo, es la capacitación la que asegura los niveles de crecimiento económico necesario. Por ello, la capacitación y la educación deben ser dos prioridades impostergables.

En materia de capacitación se propone la creación de un "sistema normalizado de competencias laborales" que vincule las demandas del aparato productivo con la oferta educativa; así como centros de evaluación de competencias laborales y de organismos certificadores de conocimientos, habilidades, destrezas y actitudes de los trabajadores, con la participación de los distintos sectores y niveles de gobierno e instituciones educativas. El "sistema" tendrá presencia en los ámbitos regional y local para su operación eficiente y constará de lo siguientes puntos:

*El establecimiento de un "programa nacional de currícula tecnológica básica" para especialidades de mayor demanda, basada en normas de competencia laboral.

*La revisión de los ordenamientos legales pertinentes, a efecto de crear subsidios fiscales para empresas cuyos planes y programas de capacitación correspondan con los esquemas establecidos en materia de capacitación basada en normas de competencia laboral.

*La integración de un amplio sistema de becas para la formación y preservación de los recursos humanos, que considere becas empresariales escuela-empresa; becas de capacitación para trabajadores desempleados fundamentalmente en la modalidad mixta que implica realizar la capacitación en las empresas; y, becas-subsidio del gobierno para pagar las horas en que el trabajador de una empresa pudiera dedicarse a completar, en un esquema abierto, su educación secundaria o preparatoria.

Para adecuar la educación tecnológica a las necesidades del sector productivo, se propone:

- Dotar de mayor flexibilidad los programas de estudio, acorde a las necesidades técnicas y productivas del país.
- Profundizar y ampliar el proceso de descentralización de la educación tecnológica otorgando a los estados mayores recursos y capacidad de operación sobre la infraestructura educativa.
- Que la curricula de la educación tecnológica en sus distintos niveles se adapte a las normas de competencia laboral para que los educandos tengan opciones efectivas en el mercado laboral.
- Crear un sistema general de apoyo al conjunto de estudiantes que se desarrollan con excelencia en el grupo de disciplinas tecnológicas de mayor demanda en el sistema productivo.

En materia de salud, se requiere profundizar en las reformas al Sistema que emprendidas por la Secretaría de Salud (SS) y el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), que busca incorporar incentivos a la eficiencia y calidad en los servicios. Para ello, es necesario realizar una reclasificación de la población objetivo por instituciones, para pasar de una división entre economía formal (población asegurada) e informal (población abierta) a una asociada al nivel de ingreso, capacidad de pago y ubicación geográfica. Esto es, se pretende dividir a la población en "asegurable" y "no asegurable", y ampliar la seguridad social hacia toda la población urbana con capacidad de prepago, independientemente de que pertenezca o no a la economía formal. Esta propuesta incluye analizar la posibilidad de permitir la elección por los usuarios de sus médicos familiares y sus clínicas para lograr, con un esquema de subrogación, la correspondencia entre la calidad de la oferta de servicio con la demanda cada vez más exigente de los sectores medios.

Políticas dirigidas a la población en pobreza

La estrategia de superación del círculo vicioso de la pobreza, consiste en articular dos ejes de acciones convergentes: uno encaminado a consolidar las acciones para que los individuos y las familias desarrollen sus capacidades y accedan a mejores condiciones de vida, fortaleciendo las acciones de educación, salud, alimentación. El segundo, mediante la instrumentación de acciones generadoras de oportunidades de empleo e ingreso, y creadoras de infraestructura básica en un esquema territorializado y participativo. En particular,

promover que los productores agropecuarios sin potencial productivo y los que sí tienen potencial productivo, transiten a patrones tecnológicos mucho más productivos.

También se pueden establecer acciones selectivas de transferencia de recursos de apoyo a esta población, instrumentando programas orientados, sobre todo, a crear dos aparatos vitales para la superación de la pobreza: un piso social básico, que resultará de la satisfacción de las necesidades no sólo vitales sino de educación, salud, alimentación y nutrición, incluida la vivienda y sus servicios básicos, que darán una mayor capacidad para afrontar la pobreza y el desarrollo a las personas y por ende, a las familias pobres. En segundo lugar, un primer piso para el crecimiento económico, que derivará de la capacitación técnica, la oferta de empleo el acceso a las tecnologías, al financiamiento y a los subsidios; y de la disponibilidad de la infraestructura social y productiva necesarias para que las personas en pobreza generen por sí mismos un ingreso digno y sostenido.

Consolidación de las políticas dirigidas a desarrollar las capacidades de las familias y las personas.

Zonas rurales

En particular, para la población en pobreza que habita en el medio rural, y que cuenta con potencial productivo se recomienda que la política social dirigida, cuyo eje central es PROGRESA, se impulse y fortalezca la capacitación técnica. De esta manera la política social dirigida sería un conducto para capitalizar los apoyos orientados a la reconversión productiva y al cambio tecnológico; propiciaría el correcto uso de los recursos compensatorios (como PROCAMPO y el crédito a la palabra); y finalmente permitiría sacar mayor provecho de las opciones de empleo temporal y del fomento de empresas de solidaridad.

En las regiones con potencial productivo, la Alianza para el Campo y los programas productivos de desarrollo sustentable, promovidos por la SEMARNAP, serían los responsables de romper el círculo vicioso de la pobreza, a partir del piso social básico construido por la política social.

El PROGRESA deberá ampliarse para alcanzar al 100% de la población pobre. Para su consolidación es preciso coordinar las unidades regionales de mando de los programas del sector salud y del sector educativo con el PROGRESA. Se requiere que el CONAFE agrupe, además de los programas compensatorios todas las acciones educativas en el medio indígena (educación comunitaria y educación para adultos). El plan de desarrollo del PROGRESA implicará la convergencia de los programas de educación y salud con éste. Además debe mantenerse como un programa federal que mantenga sus objetivos durante los próximos 14 años, a fin de llevar al final a la generación que ahora ingresa en el proceso. Es necesario una normalización y un presupuesto actualizable anualmente, tipo PROCAMPO.

Se sugiere la ampliación de la red de tiendas para el abasto rural de DICONSA, a todas aquellas localidades con más de 500 habitantes; el fortalecimiento de sus inventarios y sus procesos de surtimiento, con objeto de garantizar la capacidad efectiva del gasto alimentario. Esta red debería incorporar un equipo de promotores, formado por el gobierno del estado, que impulsen un mejor aprovechamiento de la red de tiendas por las pequeñas localidades, a través de las compras en común bajo un calendario establecido en las comunidades.

Zonas urbanas.

En las zonas urbanas pobres, definidas originalmente conforme al índice de Marginación Municipal de la CONAPO, deberán aplicarse los tres niveles de localización de la población en pobreza que ha sistematizado PROGRESA, utilizando el índice de marginación de las localidades rurales.

En forma semejante a la estrategia para la zona rural, se propone que el PROGRESA sea centro de la estrategia para el desarrollo de las capacidades humanas en las zonas urbanas. Se propone que los actuales subsidios alimentarios se transformen gradualmente en un sistema de abasto social que incluya el abasto de leche, en los que gradualmente se vaya retirando el subsidio para que se integre únicamente el PROGRESA.

Individuos y familias en condiciones de pobreza crónica.

Para los pobres crónicos, identificados a partir de la atención sistemática de las clínicas de salud, en lo particular, se busca fundamentalmente recuperar el factor humano, dotando a la población infantil de las condiciones de alimentación, nutrición, salud, educación y medio ambiente familiar que le permitan a esta población, gradualmente, tomar por sí mismo las oportunidades de empleo e ingreso y aprovechar cabalmente la oferta institucional de servicios sociales básicos. La población adulta deberá recibir atención especial cuando se trate de mujeres en gestación, pero de no ser así, recibirá atención regular sólo en caso de deterioro grave de la salud, pues se debe considerar que la población adulta desnutrida no tienen posibilidades reales de recuperación. Los niños considerados en una situación de pobreza crónica, se les deberá abrir un grupo especial en la escuela, o escuelas completas especiales, en los lugares de mayor incidencia de la pobreza crónica, en el que se introduzca un programa especial de educación que incluya la estimulación temprana, procurando que el niño sea estimulado intensamente en el entendido que la mayor parte de la enseñanza del programa normal, a él en particular no le rinde suficiente provecho.

Niños de la calle

Los niños de la calle forman parte del sector en pobreza crónica; de hecho, ellos, son la muestra más aguda del círculo de la pobreza y de las condiciones ambientales que sugiere un "apartamiento social". Se sugiere la creación de albergues en lo que se les mantenga internados bajo un programa de formación que los reincorpore al proyecto educativo, que vigile la recuperación nutricional y médica, que les ofrezca un ambiente estimulante para su desarrollo, y que incluya la formación técnica para asegurarse un sustento digno.

Consolidación de la política demográfica

Se propone complementar las acciones de inversión en la preservación del recurso humano, con un programa de salud reproductiva que tenga por objeto inducir la reducción del índice de fecundidad de las madres de las familias en pobreza y de esta forma aumentar el porcentaje de madres atendidas por servicios médicos al momento del parto. También se requiere mejorar las condiciones de las madres durante el embarazo y después del parto; incrementar el registro de nacimientos, y reducir la mortalidad infantil durante el parto y de los niños menores de un año de edad.

Adicionalmente se sugiere intensificar la campaña telefónica y de radio "PLANIFICA" del CONAPO, tanto en zonas urbanas marginadas como en zonas rurales; así como las pláticas

diarias en salas de espera de hospitales y clínicas del sector salud, en escuelas secundarias y bachilleratos, en mercados y salas de espera de autobuses y otros servicios.

Urge también una coordinación microrregional de las acciones de infraestructura básica y la creación de oportunidades de empleo e ingreso.

El objetivo de territorializar las acciones de combate a la pobreza, se centra en fortalecer la integralidad de las acciones sociales hacia las poblaciones blanco; además, debe posibilitar las interfases entre las diversas políticas, y sobre todo, recuperar el tejido social popular para impulsar el desarrollo, logrando un equilibrio poblacional que haga posible establecer el ámbito mínimo de cobertura de las obras y servicios públicos, así como reducir la presión del crecimiento demográfico en estas zonas.

Programas de Desarrollo Microrregional

El plan general dirigido a superar la pobreza plantea concentrar los esfuerzos en torno a Programas de Desarrollo Microrregional en zonas prioritarias del país, tanto urbanas como rurales. Prioritarias por el enorme rezago social y económico, que aún persiste; así como por el deterioro o la falta de vigencia del Estado de Derecho que se ha dado en algunas de ellas. Si partimos de la microrregión que en el ámbito rural ya han definido SAGAR, SEDESOL, SEMARNAP, SRA Y SCT cuyos programas microrregionales se sustentan en la determinación de zonas prioritarias, habría que iniciar un proceso de definición del entorno microrregional de la pobreza.

Se propone la puesta en marcha de cuatro vertientes de trabajo: la procuración de justicia y de estabilidad política; la reorganización de la distribución espacial de la población pobre; la construcción de la infraestructura básica; y la generación de oportunidades de empleo.

A continuación se describen con detalle cada una de ellas:

a) Procuración de justicia y estabilidad política. Será necesario que los gobiernos de los estados constituyan equipos operativos microrregionales, que incluyan promotores de acciones que engarzen la acción eminentemente social y productiva con las acciones de procuración de justicia y de estabilidad política. Estos equipos promotores serían los que podrían impulsar el uso de los recursos del PROGRESA en proyectos que redunden en más desarrollo.

b) Reorganización Espacial de la Población Pobre.

Este esquema contempla la planeación microrregional estableciendo papeles funcionales para cada tipo de localidad. En un primer nivel, CONAPO ha planteado una estrategia para promover la concentración de la población hacia localidades denominadas "multilocales", por su capacidad para agrupar la población de las pequeñas localidades dispersas en torno a ellas, y en las que se vertiría e intensificaría la acción institucional para convertirlas en Centros Concentradores de Servicios.

Conforme a esta estrategia, este documento propone que en los programas microrregionales en las zonas urbanas, se encuentre un esquema semejante para definir las colonias o barrios o cuadras que propician la concentración de la población dispersa en las grandes metrópolis.

Existe el esquema de creación de unidades de vivienda concentradoras de esta población dispersa.

Se plantea que incluya también, para determinar estas localidades o colonias, además del criterio de agrupación de la población, se consideren criterios culturales, políticos y de seguridad pública, con el fin de que se establezcan esquemas globalizantes de servicios y acciones institucionales, que verdaderamente ayuden a superar la pobreza.

En un segundo nivel de agregación de la acción institucional, se encuentran: en el medio rural, la cabecera municipal o pequeña ciudad que opera como centro distribuidor de servicios para los ejidos y comunidades; y en las zonas urbanas, la cabecera municipal, la delegación o algún otro espacio de coordinación interinstitucional que haga la función de centro distribuidor hacia las colonias dispersas.

El programa propone que en estas pequeñas ciudades o polos de atracción de las zonas marginadas urbanas, concentrar la infraestructura para el desarrollo de acciones de salud, educación, agua potable, electrificación, alcantarillado, caminos, comercio y producción agropecuaria, para convertirlos en centros de distribución de servicios de segundo nivel, hacia las localidades multilocales, lo que implica una segunda opción de integralidad en las acciones sociales.

En forma complementaria a estas estrategias, se sugiere fortalecer jurídicamente, la opción seguida por el PROGRESA para no generar más inversiones de carácter público en las localidades con una población no mayor de 10 familias que estén a no más de media hora caminando de una escuela y de una hora caminando de una unidad médica rural. El trabajo en las comunidades dispersas, menores a las 10 familias, o mayores sin acceso a vías de comunicación (estas últimas sólo en lo que cuentan con caminos) se sugiere realizarlo mediante las brigadas móviles, hasta ahora instrumentadas sólo por salud.

c) Construcción de infraestructura básica. En primer lugar se propone la creación de un programa de vivienda orientado a pobres urbanos y rurales con ingresos monetarios familiares totales menores a 1.5 salarios mínimos. Para este tipo de población se deben aplicar subsidios transparentes y focalizados destinados en el medio urbano, al otorgamiento de terrenos en breña y el otorgamiento de paquetes de materiales para la autoconstrucción de pies de casa entre otros, así como un permanente servicio de asistencia técnica. En el medio rural, los subsidios podrán orientarse a la promoción de la autoconstrucción con apoyo de paquetes de materiales y con tecnologías y materiales regionales con un permanente servicio de asistencia técnica. Asimismo los apoyos deberán considerar acciones en apoyo a la salud como la sustitución de pisos de tierra por cemento, levantamiento de fogones y letrinización.

d) Generación de oportunidades de empleo e ingreso.

En primera instancia, en el medio rural, la instrumentación de acciones para este tipo de población debe considerar la tenencia o no de recursos con potencial productivo por parte de los pobladores. Para los que carezcan de éstos, la política social deberá concentrar sus acciones en el fomento de una actitud de cambio, en la preparación educativa básica y en el adiestramiento técnico, condiciones juntas que harán posible su inserción a otras actividades económicas. En cambio, para los productores que cuenten con potencial productivo se recomienda el diseño de políticas que busquen crear interfases con las acciones de desarrollo rural. Se recomiendan las siguientes acciones, que de ningún modo son exclusivas de otras:

los Programas microrregionales podrán instrumentarse en el corto plazo en forma gradual, avanzando estado por estado o microrregión por microrregión, conforme la disponibilidad de recursos lo permita. Se sugiere iniciar éste proceso en los Estados de Oaxaca, Chiapas, Guerrero e Hidalgo.

Las estrategias propuestas para cumplir con los objetivos de estos programas microrregionales son:

- *Conjugar la participación de las personas y las comunidades en el diseño de su propio futuro
- *Crear un ámbito microrregional para pactar, planificar, coordinar la ejecución de acciones, dar seguimiento a ellas, evaluarlas y controlarlas
- *Garantizar la oportunidad, la eficacia y la eficiencia en el gasto social
- *Potenciar la concurrencia de recursos y esfuerzos de la sociedad, e
- *Impulsar la sustentabilidad como una opción para el desarrollo social.

Participación de las personas y las comunidades

Con el fin de evitar que la acción institucional genere clientelismos y sectorizaciones en las comunidades, se sugiere la creación de una ventanilla única para tratar las acciones de desarrollo social de los núcleos de población rurales. Estas ventanillas únicas podrán conformarse mediante el fortalecimiento de los Agentes Municipales que existen en cada localidad rural. Para ello es necesario su reconocimiento legal para velar por el desarrollo social de sus miembros, con poder para opinar, gestionar, proponer y participar corresponsablemente en el diseño, la planeación, la decisión y ejecución de las acciones sociales en su localidad.

El Agente Municipal coordinaría a todos los comités creados anteriormente en el núcleo social, tales como el Comité de Padres de Familia de la escuela, el Comité pro-camino, pro-obras en la localidad, etc., sería la instancia única para tratar con la oferta de acción social institucional. Estos Agentes Municipales pueden dar lugar a un segundo nivel de participación y corresponsabilidad, los Consejos de Participación de Agentes Municipales a nivel municipal, los cuales permitirán incorporar la participación de la sociedad local en el ejercicio presupuestal de los comités municipales. Estos consejos pueden funcionar, en el ámbito municipal, como contralorías para vigilar el gasto del Ramo 33.

Crear un ámbito microrregional de corresponsabilidad

A nivel microrregional se propone formar instancias de concertación para adecuar las políticas sociales a las características específicas de la microrregión en cada una de las 92 zonas prioritarias rurales del país y en aquellas zonas que se determinen como prioritarias con base en los resultados que arroje el análisis del índice sociodemográfico en las zonas urbanas del país.

En estos espacios deberían participar los Agentes Municipales de las localidades de la Microrregión, los Presidentes Municipales de los ayuntamientos de ésta, así como una representación de las instituciones gubernamentales de los otros dos niveles de gobierno, en igualdad de condiciones para opinar, decidir, evaluar y supervisar.

Garantizar oportunidad, eficacia, eficiencia y transparencia en el gasto social.

Para que el gasto social escaso, se opere con oportunidad, eficacia eficiencia y transparencia, se propone la creación de un Fideicomiso para el Desarrollo Microrregional, en el que se transfieran los recursos a las instancias ejecutoras en el ámbito estatal de acuerdo al Plan acordado en cada microrregión para las inversiones sociales. Este Fideicomiso operaría conforme ha operado el constituido en el marco de la Alianza para el Campo. Incluso, se podría llegar a la Constitución de un Ramo Presupuestal especial para el desarrollo de estos programas microrregionales, el cual pudiera ser aprobado por el Congreso y, de ésta manera, no sería susceptible de sufrir modificaciones.

Potenciar la concurrencia de recursos y esfuerzos de la sociedad.

Para fortalecer la creación de esquemas de inversión que concreten en el plano territorial las interfases entre economía y desarrollo social, y de la política con éstos, se propone la creación de Fundaciones regionales que impulsen la creación de proyectos económicos de subsistencia (non-market) para la población en pobreza formal. Asimismo, se debe promover la formación de ONG's dedicadas a impulsar el desarrollo social en cada microrregión.

Impulsar proyectos sustentables para el desarrollo social.

En estrecha coordinación con la SEMARNAP y los grupos ambientalistas, la política social puede promover y apoyar acciones que estimulen la formación de un mercado de productos ambientales que presenten impactos mínimos al medio ambiente, se pongan en marcha proyectos sustentables de aprovechamiento forestal, además de complementarse con asesoría técnica y proyectos comunitarios alimentarios y de desarrollo.