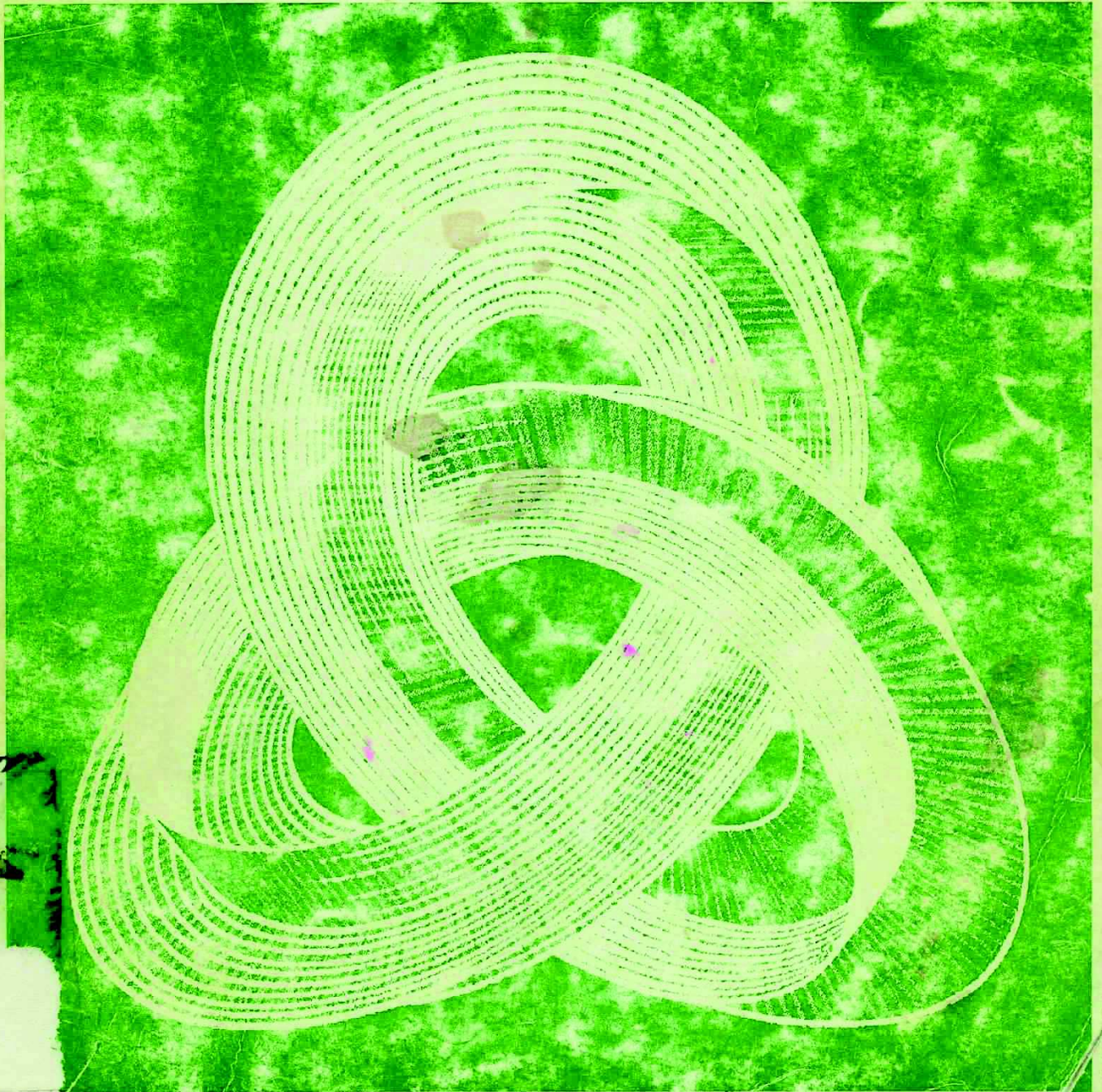


CRISIS ECONÓMICA, POBREZA Y POLÍTICA SOCIAL

Enrique Valencia Lomelí (coordinador)



Enrique Valencia Lomelí (coordinador).

CRISIS ECONOMICA, POBREZA Y POLITICA SOCIAL.

IDEA, A.C.

ITESO, A.C.

**Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades.
UNIVERSIDAD DE GUADALAJARA.**



Primera edición, 1995.

Impreso y hecho en México.
Printed and made in Mexico.

Diagramación y diseño:
Fernando Pamplona Leños.

Portada:
Mauricio Martínez.

IDEA, A.C.
Reforma 560, 44290 Guadalajara, Jal.

ITESO, A.C.
Periférico Sur 8585, Tlaquepaque, Jal.

Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades.
UNIVERSIDAD DE GUADALAJARA.
Av. de los Maestros y Alcalde, Guadalajara, Jal.

INDICE

	página
INTRODUCCION Enrique Valencia Lomeli	iv
POLITICA ECONOMICA, POLITICA SOCIAL Y DEMOCRATICA. Alberto Arroyo	1
1994-1995: CRISIS ESTRUCTURAL NO RECONOCIDA, CRISIS SOCIAL PROFUNDIZADA. Enrique Valencia Lomeli	34
POBREZA E INSATISFACCION DE NECESIDADES EN EL MEXICO DE LOS SETENTAS Y OCHENTAS. Julio Boltvinik	52
APERTURA COMERCIAL, TRATADO DE LIBRE COMERCIO Y ESTRUCTURA OCUPACIONAL EN MEXICO: DE UNA DOBLE INSERCIÓN A LA DIVISION INTERNACIONAL DEL TRABAJO A LA CONFIGURACION DE UN "MAPA DE HETEROGENEIDAD ESTRUCTURAL". Luis Ignacio Román Morales	128
EL FUTURO DE LA POLITICA SOCIAL MUNICIPAL. Gabriel Torres	136
LA CRISIS Y EL FUTURO DE LA POLITICA SOCIAL EN MEXICO. Carlos Barba	147

INDICE

página
iv

INTRODUCCION
Enrique Valencia Lora

POLITICA ECONOMICA, POLITICA SOCIAL Y DEMOCRATICA
Alberto Araya

1984-1986: CRISIS ESTRUCTURAL NO RESOLVIDA, CRISIS SOCIAL
PROFUNDIZADA
Enrique Valencia Lora

POBREZA E INSATISFACCION DE NECESIDADES EN EL MEDIO RURAL
DE LOS SETENTAS Y OCHENTAS
Julia Bolívar

APERTURA COMERCIAL, TRATADO DE LIBRE COMERCIO
Y ESTRUCTURA OCUPACIONAL EN MEDIO RURAL
DOBLE INSERCIÓN A LA DIVISION INTERNACIONAL DEL TRABAJO
TRABAJO A LA CONTRIBUCION DE LA FALTA DE
HETEROGENEIDAD ESTRUCTURAL
José Ignacio Román Morán

128

EL FUTURO DE LA POLITICA SOCIAL MUNICIPAL
Gabriel Torres

131

LA CRISIS Y EL FUTURO DE LA POLITICA SOCIAL EN EL MEDIO RURAL
Carlos Barba

141

A LA VENTA

1985 - 1986 - 1987 - 1988 - 1989 - 1990

Comité Editorial de la Universidad de Chile y el Instituto de Estudios Sociales y Políticos

AV. ALAMEDA 1330, SANTIAGO

Teléfono: 2211111 - 2211112 - 2211113

INTRODUCCION.

Enrique Valencia Lomelí
Observatorio Social.
Universidad de Guadalajara.

La política social no es una hermana menor de la política económica ni su resultado prescindible; tampoco es la enfermera ni la serie de instituciones asistenciales simplemente capacitadas para recibir a los accidentados o a los desahuciados por la macro-economía.

La política social es elemento fundamental de la política económica, con el mismo "derecho" que los indicadores macro-económicos clásicos como la inversión o la tasa de crecimiento del PIB, como la inflación o el déficit de la cuenta corriente o el de las cuentas públicas. Los círculos virtuosos, tan buscados por las políticas económicas, incluyen a la política social; y los círculos viciosos, tan detestados, también. Este es el supuesto que atraviesa a los trabajos reunidos en este libro.

Por el contrario, la tendencia a considerar tanto a la macro-economía como a la política económica como simples reinos de los macro-equilibrios o de los macro-desequilibrios contables, ha difundido la concepción de la política social como un mero resultado involuntario de las decisiones "verdaderamente importantes" o, en uno de los casos más socorridos, como una ocasión limitada para "reparar" en algo los daños resultantes de los "imprescindibles" cambios operados en las variables que supuestamente sí cuentan.

La otra tendencia a relegar al futuro -la mayor parte de las veces no tan próximo- los benignos resultados sociales de las decisiones macro-económicas "dolorosas", destierra a su vez a la política social al mundo de las verificaciones imposibles o al campo de una especie de macro-asistencia social.

La política social es enviada al mundo de las verificaciones imposibles porque lo positivo siempre sucederá supuestamente en el futuro, cuando ya todos estemos ausentes, y no en el presente exigente. Se convierte o se trata de convertir en simple ilusión de mejores condiciones para los decenios venideros.

La política económica, descarnada, pierde de hecho a la política social; el bienestar social, por esta vía, siempre será postergado. La oferta y la demanda dejadas a su libre albedrío, y apoyadas por una política económica apropiada y no intervencionista, prometerán los satisfactores esenciales...después del sacrificio del presente. El tiempo de la

política económica es el presente; pero la política social, el tiempo de las promesas, se conjugará en futuro.

Sin embargo, la política económica reencuentra a la política social en la necesidad de la compensación y de la prevención social. La política social es confinada a una especie de sector de la macro-asistencia social, porque el realismo del mercado sólo podrá ser compensado en el presente por el humanismo de las medidas emergentes, por una especie de Cruz Roja Social.

En las presiones políticas de la vida cotidiana, en la emergencia de las nuevas figuras presidenciales ávidas de legitimidad, este humanismo aparece como el "favor", el "don". La política social se desliza por el terreno del paternalismo y, en algunos casos, como el mecanismo sustituto de la legitimidad electoral.

Si se logran mejores condiciones para los salarios y el empleo, para la vivienda y la salud, para la educación y la seguridad social, ello se obtendrá "gracias" a las concesiones de quienes deciden. La política social podrá ser recuperada para la política económica, sin embargo quedará presa en la discrecionalidad.

Ante los riesgos de conflictos graves, la política social es enclaustrada también en las tareas de prevención de estallidos sociales, en una especie de macro-apagafuegos social. Las buenas conciencias humanitarias de la compensación se diluyen ante el realismo y se convierten en conciencia de los peligros sociales o de la necesidad de prevenir los delitos provocados por la ausencia de oportunidades de empleo o de remuneración adecuada. La política social se convierte en auxiliar de la Procuraduría General de la República.

La urgencia de debatir sobre este estatuto político y teórico de la política social nos ha llevado a varios investigadores de diversas universidades y de redes de Organizaciones No Gubernamentales a organizar y convocar un Seminario semestral de Política Social. Los artículos publicados en este libro son el resultado del primero de estos seminarios, celebrado a finales del mes de marzo pasado en Guadalajara, en las instalaciones del Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad de Guadalajara, en el marco del proyecto de investigación Observatorio Social.

Los seis artículos de este texto están organizados en tres bloques (dos artículos). El primer bloque se refiere a la relación general entre política económica e indicadores de la política social; el segundo a temas generales como la pobreza y el empleo, y el tercero a evaluaciones de la política social a partir de un análisis municipal y del estudio de un programa específico como el PRONASOL.

El primer bloque desarrolla la tesis de que la situación de los indicadores sociales no es de accidentes provocados por la crisis inaugurada en diciembre de 1994, sino que ha sido

provocada por los lineamientos centrales del propio modelo de desarrollo. *Política económica, política social y democrática*, de Alberto Arroyo, supone que la mejor política social es una buena política económica y que los elementos clave para que la política económica sea una política de bienestar social son el empleo y el salario, y no el gasto social. El autor propone un estudio de estos dos indicadores para el sexenio de Carlos Salinas y para el inicio del de Ernesto Zedillo, e indaga las razones por las que en el modelo vigente de crecimiento se mantiene una política de caída salarial real y no se crean los empleos necesarios.

1994-95: Crisis estructural no reconocida, crisis social profundizada, de Enrique Valencia, cuestiona la tesis de que la macroeconomía estaba “fundamentalmente sana” antes de la explosión de diciembre de 1994 y de que sólo faltaba que los indicadores sociales -en particular el salario- mejoraran. El autor plantea una comparación de los años previos a las crisis de 1982 y 1994, y concluye que la crisis actual es de carácter estructural y que la situación de depresión salarial -amortiguada por el incremento del gasto social- es resultado de la estrategia de competitividad elegida.

Pobreza e insatisfacción de necesidades en el México de los setentas y ochentas, de Julio Boltvinik, presenta -también en un análisis comparativo por periodos- una visión de las tendencias de las condiciones de vida de la población en las décadas señaladas en el título y, para algunos indicadores, en la primera parte de los años noventa. En primer lugar, analiza los condicionantes macro-económicos de la satisfacción de las necesidades básicas; en segundo lugar, estudia la capacidad económica de la población para satisfacer sus necesidades (o método indirecto de medición de la pobreza); y en tercero, aborda el tema de la satisfacción de las necesidades específicas de educación, vivienda, salud y seguridad social (o método directo). El investigador concluye que el crecimiento económico acelerado del periodo 1970-1981 estuvo acompañado de disminuciones en la desigualdad en la distribución del ingreso (funcional y familiar) y de la pobreza por ingresos, además de una notable mejora en la satisfacción de las necesidades sociales analizadas; concluye también en que el estancamiento del periodo 81-91 (y en algunos indicadores hasta el 95). al contrario, llevó consigo aumentos en las dos formas de concentración del ingreso y en la pobreza por ingresos, y una desaceleración importante en los avances en la satisfacción de las necesidades sociales indicadas.

Apertura comercial, Tratado de Libre Comercio y estructura ocupacional en México, de Luis Ignacio Román, se enfoca al tema del empleo en el contexto de la apertura y de la historia económica, y concluye en el paso *de una doble inserción a la división internacional del trabajo a la configuración de un “mapa de heterogeneidad estructural”*. La apertura comercial favoreció, según el autor, el surgimiento de este mapa o amplio abanico de formas de integración al trabajo, más allá de las simples dicotomías formal-informal y moderno-atrasado; esta apertura provocó además que el ciudadano como consumidor resultara beneficiado (diversificación de la oferta de bienes), pero que fuera

perjudicado en cuanto ciudadano productor (desplazamiento de los micro, pequeños y medianos establecimientos). En el contexto de la globalización, el futuro del empleo en México es catalogado por el investigador como incierto, cuando predomina la competitividad “monetaria” (devaluación) y no la “real” (derivada de la estructura productiva).

El futuro de la política social municipal, de Gabriel Torres, revisa los márgenes y posibilidades de una política social municipal, en el marco de la crisis del Estado benefactor y de la transición entre la vigencia del PRONASOL y las nuevas evaluaciones del programa social del gobierno de Ernesto Zedillo. El autor enfrenta esta temática a partir de los casos de los municipios jaliscienses de Ciudad Guzmán (panista) y de Tepatitlán (priísta) desde una perspectiva que toma en cuenta las complejas relaciones entre factores externos e internos, las aportaciones de los ciudadanos, el estilo de gestión y las diversas formas de negociar los recursos necesarios para el desarrollo social. Los márgenes de acción que descubre el investigador no son en nada deleznable.

La crisis y el futuro de la política social en México, de Carlos Barba, analiza en primer lugar la política social en general desde una perspectiva histórica (fases de la ampliación y de la contracción del Estado) y sociológica (“intervención realizada para mantener un orden social y político” y no sólo combate a la pobreza). En segundo lugar, estudia la política social mexicana en dos periodos: de 1934 a 1982, cuando se produjo un sistema de integración social, con el eje de la relación corporativa Estado-movimiento obrero; de 1982 a 1994, con la crisis económica y los intentos de modernización económica. En este último periodo, el investigador se dirige especialmente al estudio del PRONASOL y concluye en que la nueva política social fortalecida en el régimen salinista implica nuevos mecanismos de integración sistémica, que reaparece la vinculación de la política social con procesos de legitimación y control social fundamentales para el sistema político mexicano y en que puede hablarse de una mercantilización de la política social.

Señalamos, por último, que la co-edición de este libro (dos universidades, ITESO y Universidad de Guadalajara, y una Organización No Gubernamental, IDEA), con la participación de investigadores de cuatro universidades y de Organizaciones No Gubernamentales, muestra los esfuerzos multi-institucionales a los que nos hemos abocado y que iremos profundizando en los siguientes seminarios de Política Social.

POLITICA ECONOMICA, POLITICA SOCIAL Y DEMOCRATICA

Mtro. Alberto Arroyo

Investigador UAM-I

Proyecto Observatorio Social

Prólogo

La mejor política social es una buena política económica, aunque la mejor política económica seguirá necesitando una política social como complemento. A la vez, una buena política económica supone democracia, no sólo electoral, sino también la participación de la sociedad en la definición, gestión y evaluación de las políticas económicas.

Lo anterior es la tesis principal que pretendo desarrollar en este ensayo. El aspecto de la democracia es desarrollado en la ponencia de Manuel Canto, por ello prácticamente no me detendré en ella. No desarrollaré tampoco las propuestas alternativas de un modelo de desarrollo que, aún sin romper con el capitalismo, tenga efectos sociales positivos para la mayoría de la sociedad debido a que próximamente publicaremos *El Plan de Recuperación Económica y Desarrollo Sustentable* del que soy coautor.

Los elementos claves para que la política económica sea a la vez una política de bienestar social son sus efectos en el empleo y el salario. Los elementos fundamentales que inciden en el bienestar son el empleo y el salario o ingreso y no el gasto social. El gasto social es indispensable y tiene efecto en el bienestar colectivo, pero de ninguna manera puede suplir los bajos salarios o la falta de empleo. Además hay que tener en cuenta que parte del gasto social como la seguridad social depende del que se tenga empleo.

Abordaré pues la política salarial y las causas estructurales del desempleo en el modelo actual de desarrollo para mostrar cómo dicho modelo tiene tales efectos negativos en el bienestar de la mayoría, que el gasto social no puede contrarrestar. Pretendo abordar, no tanto un análisis cuantitativo del salario real y del desempleo, sino el análisis de las raíces de dichos efectos en el modelo de crecimiento impulsado por la nueva élite que asume el mando del país a partir de 1982.

I. El Salario

1. Política salarial neoliberal

La política salarial de los últimos doce años ha estado marcada por tres elementos fundamentales: 1. Es pieza clave de la lucha contra la inflación. 2. Es elemento en la competitividad de las exportaciones y en general para mejorar la competitividad. 3. Es instrumento de la atracción de capital extranjero. Ciertamente ha habido variantes a lo largo de estos doce años, sobre todo con los cambios de administración, pero estos tres elementos han sido constantes¹.

1.1 Inflación y salario

1) Visión gubernamental

En el diagnóstico de la inflación mexicana el régimen la concibe básicamente como un **desequilibrio entre oferta y demanda** y la enfrenta reduciendo la demanda. ¿ Pero cómo se puede reducir la demanda, es decir la compra de productos? Reduciendo el gasto público, el crédito y, sobre todo, el que la mayoría de la población vea reducidos sus ingresos y por ello baje su nivel de consumo. Se supone que si la mayoría de la gente no tiene con qué comprar, los comerciantes se verán obligados a bajar los precios para poder vender.

El lograr el equilibrio entre la oferta y la demanda reduciendo la demanda es una opción de política económica y no la única alternativa. El empobrecimiento de la mayoría de la población no es una consecuencia necesaria de la inflación, sino una forma de enfrentarla. No es la inflación lo que empobrece a la población, sino el que los salarios o ingresos en general tengan un rezago respecto al alza del precios. Es la forma de enfrentar la inflación la que tiene la consecuencia de empobrecer a la mayoría de los mexicanos.

Se ha difundido la idea de que los salarios son inflacionarios. Incluso es una idea que ha llegado a ser asumida por algunos líderes sindicales oficialistas. Esto es falso o al menos la incidencia de los aumentos salariales en los precios finales es pequeña y puede ser contrarrestada con eficiencia y productividad. El peso de los salarios en los costos totales de un producto es muy variable y puede llegar a ser sumamente pequeño. En todo caso las remuneraciones totales en el valor total de la producción llegó a ser el 37.5% en 1981 y en 1992 ya era sólo el 27%. Si bien dicha

¹ Analizamos en detalle la política salarial y sus cambios en Alberto Arroyo "La política salarial en el modelo neoliberal 1976-1992" en Polis 1992 Anuario de Sociología Ed. UAM-I, División de Ciencias Sociales y Humanidades, Departamento de Sociología. México 1993.

relación no se refiere al costo de los productos, sí a su peso en el precio final. En tiempos recientes el salario en promedio sólo incide en alrededor de la cuarta parte del precio. Sin embargo, hay muchos productos elaborados con alta tecnología en el que el peso de los salarios en el costo final es sumamente bajo.

Independientemente del peso que tengan los salarios en el costo total de tal o cual producto su incidencia en el precio final se puede contrarrestar: abaratando otros costos o evitando desperdicios; aumentando el nivel de producción con lo que se disminuyen los costos fijos como renta o mantenimiento del local, y con ello el precio unitario del producto; mejorando los sistemas de distribución, evitando intermediarismos excesivos, y disminuyendo el costo del transporte; y sobre todo vía la productividad del trabajo (producir más mercancías en menos tiempo) que puede contrarrestar con creces el aumento salarial y por ello no repercutir en el precio ni en las ganancias del inversionista. Los trabajadores no deben oponerse al aumento de la productividad, y sí a que los beneficios de ella no se reflejen en mejores ingresos reales para su manutención. Deben oponerse a que las formas de alcanzar el aumento de la productividad no se negocien bilateralmente con sindicatos democráticamente representativos.

Reconocemos que un elemento explicativo de la inflación es un desequilibrio entre oferta y demanda, pero sus causas son múltiples y mucho más complejas. Sin embargo, el restablecimiento del "equilibrio" entre oferta y demanda por el lado de restringir la demanda es una opción de política económica y no la única. Se puede enfrentar también aumentando la oferta. El tope y deterioro salarial es, pues, no una necesidad antinflacionaria, sino una opción entre otras.

La política antinflacionaria oficial tiene otros elementos, algunos de los cuales también tienen altos costos sociales.

a) Apertura comercial. Para que no haya desabasto y con ello aumento de precios, en lugar de incentivar la producción interna, se abre la frontera. Con ello se consigue sustituir la inflación interna por la internacional pero con altos costos en la disminución del crecimiento e incluso en la desindustrialización del país con el consiguiente efecto en el aumento del desempleo y no se diga en el crecimiento desmedido del déficit comercial con el exterior². Con la apertura comercial también se pretende aumentar el nivel de competencia y con ello incentivar el aumento de la productividad, eficiencia y calidad de los productores nacionales. Ciertamente la competencia impulsa a aumentar la productividad, pero por sí misma no lo logra. Son necesarias toda una serie de políticas para

² Un Análisis de este aspecto se encuentra en Alberto Arroyo **Balance Económico 1989-1992** Ediciones Friedrich Ebert México 1993

apoyar el aumento de la productividad y no sólo exigirla sometiendo a las empresas a una competencia extrema y abrupta como se ha hecho en México.

b) Desaceleración económica vía restricciones crediticias, control del gasto gubernamental (superávit de las finanzas públicas), etc. A primera vista no se ve por qué ello ayude a bajar la inflación, pero en los hechos cada vez que la economía empieza a crecer significativamente hay presiones inflacionarias; se dice que la economía se sobrecalentó y para enfriarla hay que pararla o desacelerarla. En los años recientes en México ha sido real que cuando se acelera el crecimiento aumentan las presiones inflacionarias.

Sin embargo, consideramos que las presiones inflacionarias no se deben al crecimiento como tal, sino a un crecimiento disparejo sólo de algunas ramas y sectores, con lo que se provocan cuellos de botella, desabastos, que llevan al aumento de precios. Durante el sexenio de CSG el crecimiento nunca fue generalizado, crecían algunos sectores y ramas impulsadas por algunas empresas altamente exportadoras, pero no el conjunto. Si ello no fue una presión inflacionaria mucho mayor fue debido a que el sector dinámico de la economía se surtió en gran medida de importaciones³.

En realidad la recesión es una presión inflacionaria ya que implica el no uso de toda la capacidad instalada de las empresas por lo que sus costos fijos tienen que prorratearlos entre un volumen menor de productos y con ello aumentan los costos unitarios.

Esta forma de enfrentar la inflación vía desaceleración de la economía tiene efectos sociales al disminuir la capacidad de generación de empleos.

c) También se busca controlar la inflación llamando a un aumento de la productividad. Sin embargo el instrumento clave que el gobierno ha usado para incentivar dicho aumento de la productividad es la apertura comercial, forzar una competencia extrema. No se ven los incentivos fiscales, menos aún las líneas blandas y abundantes de créditos para la modernización, ambiciosos programas de capacitación de los trabajadores, enormes gastos en investigación, ciencia y tecnología para disminuir la dependencia tecnológica. En realidad se está forzando una competencia extrema mandando a la pequeña y mediana industria a la guerra sin fusil, sin apoyos e instrumentos para modernizarse y alcanzar dicho aumento de la productividad.

³ Un Análisis de este aspecto se encuentra en Alberto Arroyo **Balance Económico 1989-1992** Ediciones Friedrich Ebert México 1993

Además, en México, el aumento de la productividad logrado en los últimos años no se ha compartido con los trabajadores vía aumento real de sus ingresos, por lo que de nuevo se deterioran los niveles de bienestar.

2) Hacia una política antinflacionaria alternativa compatible con aumento de salarios reales.

Consideramos que las causas más profundas de la inflación no son sólo desequilibrio global entre oferta y demanda. Los desequilibrios y desigualdades en el crecimiento de las diversas ramas de la producción provocan cuellos de botella, desabasto y con ello aumento de precios de insumos de otros sectores productivos y de ahí inflación. La ineficiencia productiva incide en costos altos y consecuentemente en precios altos. La recesión o desaceleración de la economía conlleva el no uso de toda la capacidad instalada provoca costos fijos muy altos ya que hay que prorratarlos entre un volumen de producción disminuido.

Resolver de fondo el problema de la inflación supone eficientar la producción, aumentar la productividad y lograr un crecimiento integrado del conjunto de sectores y regiones del aparato productivo. No hay mejor manera de evitar que los precios suban que abaratar costos por eficiencia y productividad. El aumento de la eficiencia y la productividad así como la disminución de los costos fijos conllevan crecimiento que para encontrar salida mercantil supone no sólo el ganar mercados externos, sino ampliar el mercado interno por la vía de un aumento del poder de compra de la mayoría de la población.

Una disminución de la demanda puede en todo caso obligar a bajar precios castigando ganancias, pero con el tiempo lleva a disminuir la producción, se desaprovecha la capacidad instalada y ello incide en el aumento de costos fijos lo que presionará al alza a los precios finales. En un contexto de apertura comercial indiscriminada y abrupta se lleva a la quiebra a muchas empresas orientadas hacia el mercado interno. Es verdad que una disminución de la demanda agudiza la competencia y ello presiona a un aumento en la productividad para poder sobrevivir, pero los tiempos y ritmos para aumentar la productividad son mucho más largos y sobre todo implican apoyos para lograrlo.

El régimen afirma pretender un aumento de la productividad, pero ello difícilmente se logra con salarios tan bajos. ¿Cómo se puede exigir mayor productividad al trabajador si el salario ni siquiera le permite comer bien? ¿Cómo se pueden esperar trabajadores productivos en el futuro cuando se ha provocado una población desnutrida y con capacidades mentales y físicas disminuidas? ¿Cómo se puede lograr mayor productividad del trabajo si el trabajador percibe que ello no se refleja en un mejor salario real?

Tampoco se logrará mayor productividad en un contexto de crecimiento inestable con ciclos cortos de aceleración-desaceleración del crecimiento como de hecho se ha dado en los últimos años. Una productividad en aumento conlleva mayores volúmenes de producción lo que necesita un mercado ampliado y no todos los sectores de la economía pueden depender para sus ventas del mercado externo. El aumento de la productividad general y, sobre todo de los sectores más rezagados, implica una política de fomento al mercado interno, un aumento de la demanda agregada, tanto vía mejoramiento de los ingresos de la población como un gasto público bien orientado. Implica una política de fomento de la producción y para ello, entre otros elementos, créditos suficientes oportunos y baratos. No todo gasto gubernamental es inflacionario sobre todo si se financia sanamente. El gasto gubernamental menos inflacionario es precisamente la inversión productiva.

Fomento a la producción, productividad, crecimiento y aumento de los ingresos reales de la población son pues elementos interconectados. Pero otro elemento indispensable es un desarrollo integrado y equilibrado entre los diversos sectores y regiones del país. Lo contrario lleva a cuellos de botella que son presiones inflacionarias a menos que, como fomenta el actual equipo de gobierno, ellos se resuelvan con importaciones. Este tipo de desarrollo equilibrado no se logrará por las solas fuerzas mágicas del mercado, es necesaria una activa política industrial, una verdadera rectoría estatal. No pretendemos una sobrerregulación que evada o pretenda sobreponerse a las leyes del mercado, pero sí el que se conduzca la economía aprovechando las dinámicas del mercado.

Al contrario de lo que plantea el gobierno se puede atacar la inflación fomentando crecimiento, pero un crecimiento equilibrado entre los distintos sectores y regiones de la economía. Ello evita el desabasto, en lugar de fomentar las importaciones que están provocando una desindustrialización del país y una enorme pérdida de empleos.

Un crecimiento equilibrado que evite presiones inflacionarias no se logrará por las solas fuerzas ciegas del mercado, es necesaria la rectoría económica del estado. Rectoría no significa fomentar ineficiencias, subsidiar o sobrerregular burocráticamente. Significa orientar eficazmente la dinámica económica según prioridades nacionales.

Hay que competir, pero no abaratando costos de la mano de obra sino aumentando la eficiencia y productividad. Para ello no basta abrir las fronteras para agudizar la competencia, sino que son necesarios créditos blandos, oportunos y suficientes, capacitación de los trabajadores, una política de desarrollo tecnológico, incentivos y apoyos diversos que no necesariamente son subsidios.

Un aumento de la productividad, una producción aumentada, implica un crecimiento consecuente del poder de compra de la población vía salarios reales más altos y empleo. Por

supuesto, el aumento del salario real y del empleo, que pueda sostenerse en el largo plazo, supone un aumento sostenido de la productividad. El aumento de la productividad puede compensar con creces el aumento del costo de la mano de obra sin incidir ni en el precio final ni en las ganancias del inversionista.

En una economía en la que el mercado interno conserva su papel predominante, el consumidor estratégico es la población y con ello el aumento de los ingresos reales de la mayoría de la población serán una palanca del desarrollo y no una presión inflacionaria.

1.2 La competitividad y el salario

Generalmente se piensa que la reconversión industrial incluye exclusivamente cambios en la tecnología. Esto no es así. Al menos tiene tres aspectos relacionados con la política salarial: 1) cambios en qué se produce, por ejemplo producir hortalizas en lugar de granos; 2) para quién se produce, para el mercado externo en vez del mercado interno o para diversos estratos del mercado; por ejemplo, priorizar la producción de carros para la exportación o carros de lujo en lugar de orientarse al mercado nacional y de carros baratos; 3) cambios en el cómo se produce para aumentar la productividad, lo que se logra no sólo con la introducción de nueva tecnología sino también con una mejor organización del trabajo.

Los cambios en el qué se produce y en el para quién se produce también se relacionan con la política salarial.

Cuando la economía está orientada hacia un mercado interno de consumo generalizado, el alto poder de compra de la población es indispensable para que no se entrampe y obstaculice la acumulación de capital. El capital se incrementa con el plustrabajo no pagado, pero necesita a la vez al trabajador como consumidor estratégico. No puede empobrecerlo a tal grado que se cierre la puerta para venderle una producción creciente destinada a él. Cuando, como en la actualidad, los sectores prioritarios de la economía están orientados a la exportación, el trabajador nacional deja de ser un consumidor estratégico y con ello no es prioritaria la elevación de su poder de compra. Más aún, la depreciación salarial se ha convertido en un mecanismo rápido y fácil de abaratar costos y con ello competir mejor en el corto plazo en el mercado internacional.

Los cambios en el cómo se produce tienen como objetivo aumentar la productividad: producir más y mejor en el mismo tiempo de trabajo. Por supuesto, ello para ganar más. Sin embargo, esto no se logra exclusivamente por la introducción de nueva tecnología. También se da por una mejor organización del proceso de trabajo: evitar pérdidas de tiempo entre una operación y la siguiente, flexibilizar el uso de la mano de obra, intensificar el ritmo de trabajo, etc. El aumento de la productividad conlleva al aumento en las ganancias, pero esto último será mayor si no va

acompañado de un aumento salarial y todavía superior si se le acompaña con una caída del salario en términos reales.

El objetivo del aumento de la productividad es ser más competitivos no sólo en calidad sino en precios. Para ser más competitivos en precios, aumentar la productividad no es el único camino. Lo es cualquier mecanismo que implique bajar costos. Aumentar la productividad es producir más en menos tiempo; pero también se pueden bajar costos, entre otros elementos, pagando menos a los trabajadores. Este es un camino rápido y efectivo cuando se tienen las condiciones políticas para hacerlo. En México hay las condiciones políticas para que el único precio que no se deja al mercado es el de la mano de obra. Es aquí donde la política salarial es una pieza clave: se logran aumentar las ganancias y la competitividad sin una modernización tecnológica o un aumento en la eficiencia productiva. A falta de un aumento significativo de la productividad se busca hacer competitivos nuestros productos vía abaratamiento de la mano de obra.

En el discurso a partir de 1993 se afirma que los aumentos a los salarios se basarán en dos factores: la inflación esperada (es decir que ya se no pierda más poder de compra) y un aumento real igual al aumento de la productividad. En la realidad no se ha cumplido. Los topes salariales han estado por debajo de la inflación y el aumento con el criterio de productividad ha sido menor a la productividad lograda.

1.3. La atracción de Inversión Extranjera y el salario

El nuevo modelo de desarrollo plantea que el motor del crecimiento debe ser la inversión privada. Dentro de la inversión privada, la extranjera cada vez ha ido adquiriendo mayor relevancia. En el sexenio de Salinas de Gortari, la inversión extranjera alcanzó montos sin precedentes. Al principio de la administración salinista fue principalmente inversión directa atraída por las privatizaciones (en 1989 representa el 85.79% del total), pero posteriormente se concentró en el mercado accionario de la Bolsa de Valores y de 1992 en adelante básicamente en bonos de deuda gubernamental que a partir de 1993 se dolariza. En los hechos no se ha convertido en motor del desarrollo sino en fuente de financiamiento del creciente déficit comercial y de cuenta corriente. Ello llevó a agudizar la vulnerabilidad de nuestra economía y hace crisis al finales de 1994.

La atracción de inversión extranjera directa no puede fincarse a largo plazo en las privatizaciones de empresas públicas por lo que el diferencial salarial entre México y los países desarrollados es un elemento clave. En 1976 (cúspide del salario real en México) los salarios

industriales por hora en México eran el 33% de los de Estados Unidos, para 1995 ya sólo son 12%⁴ Los bajos salarios se han convertido en un elemento de competitividad entre los países subdesarrollados receptores de inversión extranjera. Por supuesto el solo diferencial salarial no basta para atraer inversión extranjera, pero en las actuales circunstancias no deja de ser uno de sus elementos.

2. El salario real⁵

Esta política salarial ha tenido consecuencias desastrosas en los niveles de bienestar de la mayoría de la población.

A partir de 1992, el discurso oficial afirma que los salarios mínimos ya no son significativos debido a que muy poca gente gana dichos salarios y por ello no deben ser referencia para evaluar la política salarial. Ello no es así.

Según datos del XI Censo General de Población de 1990 el 26.5% ganaba hasta un salario mínimo. Es verdad que la población sujeta al salario mínimo o menos ha ido disminuyendo muy rápidamente. Según el Censo de 1980 eran el 45%. Según datos del IMSS en junio de 1987 el 34.8% de los asegurados ganaban el mínimo y ya para junio de 1992 son sólo 18.1%. La razón es muy simple: ya es tan bajo que la gente busca trabajo informal antes que contratarse por dicho miserable sueldo. Aun si se acepta el dato indirecto del IMSS, este 18% en 1992 equivale a más trabajadores que los de cualquier sector, en particular de los que se afirman que ya están mejorando sus salarios reales.

Además, la dinámica del salario mínimo real es la fundamental para evaluar la política económica del gobierno ya que el monto de los aumentos es impuesto autoritariamente por el

⁴ Cálculo de Gloria Martínez y Alejandro Valle B. Se trata de un calculo simple ya que parece que compara en dólares corrientes. Sus fuentes son INEGI Encuesta anual de trabajo y salarios Industriales, Encuesta Industrial Mensual, BDINEGI, Banco de México y Departamento de Economía de la Universidad de Maryland. Tomado de La Jornada Laboral 31 de agosto de 1995 pág 7

⁵ En general, salvo que se aclare específicamente, los cálculos son propios a partir de las siguientes fuentes: Inflación: De 1976 A 1982, CNSM Acumulado a Dic. De 1983 en adelante B de M índice nacional de precios al consumidor. SALARIOS: C.N.S.M., tomado de INEGI, Cuadernos de Información oportuna. De 1993 en adelante, se incluye el crédito fiscal al salario.

ejecutivo federal. La Comisión de Salarios mínimos no es ningún espacio democrático de decisión. Los trabajadores ni los empresarios están auténticamente representados. En los últimos años, sectores amplios de empresarios (sobre todo la CANACO) han manifestado su voluntad de aceptar aumentos mayores que los que finalmente se imponen. Además, aunque estas representaciones fueran reales, dado que difícilmente habría acuerdo entre trabajadores y patrones, es el tercer voto el que se impone, es decir, el gobierno. Además, los salarios mínimos ya ni siquiera son realmente analizados y pactados en la CNSM sino en las diversas modalidades del "Pacto", que tampoco es un espacio democrático.

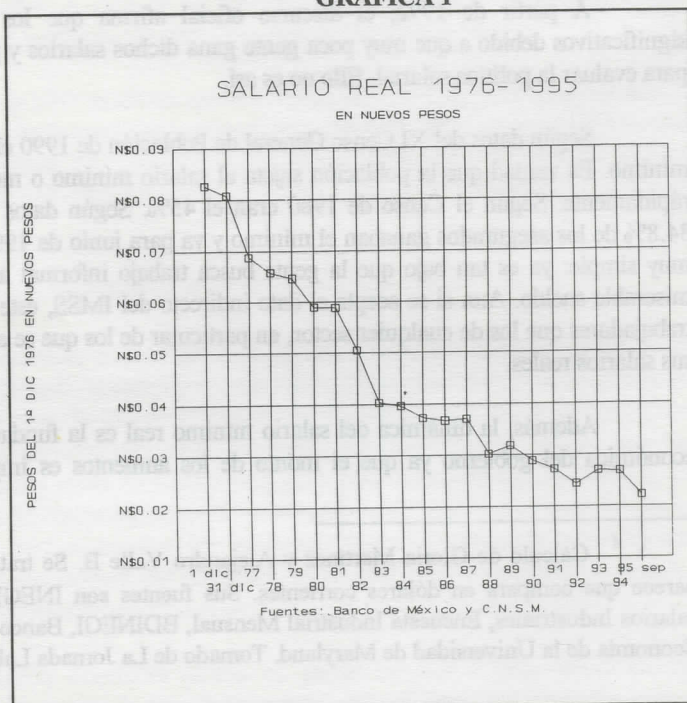
Por ello, aunque nos referiremos a otros niveles salariales, seguimos considerando fundamental el comportamiento del salario mínimo real.

El salario mínimo promedio nacional ponderado en septiembre de 1995 ha perdido en su poder de compra un 73.17% respecto al del 1° de diciembre de 1976. El año de 1976 es la referencia, no sólo porque marca el cambio de tendencia de aumento a disminución de salario real, sino porque en él toma posesión como presidente José López Portillo y se inicia la transición hacia un nuevo modelo de desarrollo que se consolidará posteriormente.

La aceleración en la pérdida de poder de compra de los salarios ha variado en los diversos sexenios. Durante el período de la presidencia de

José López Portillo (1 de diciembre de 1976 a 30 de noviembre de 1982) el salario mínimo promedio perdió 31.9%. El sexenio siguiente con Miguel de la Madrid perdió 43.92%. Con Carlos Salinas de Gortari en la presidencia de la República perdió 12.30%. En los primeros 10 meses de Ernesto Zedillo dicho salario ha perdido 18.03%. Desde el inicio del "pacto" en diciembre de 1987 a septiembre de 1995 el salario mínimo promedio ha perdido el 40.06%. Sin embargo, hay que tener

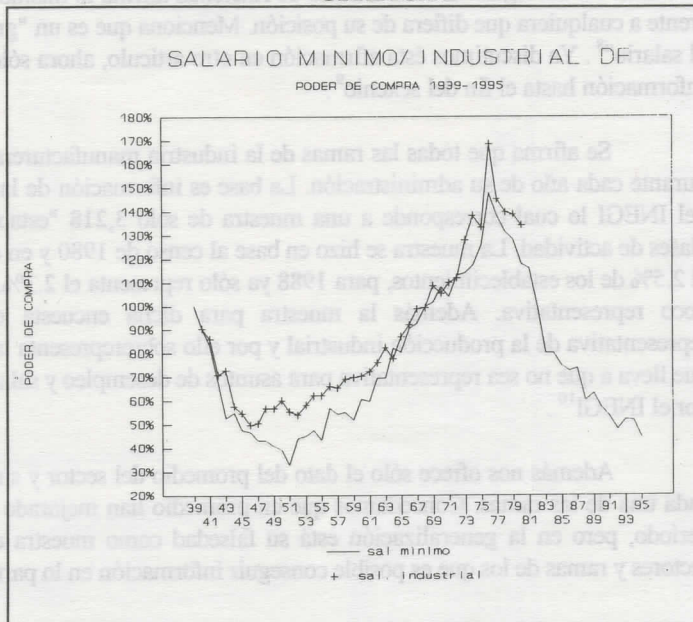
GRAFICA 1



en cuenta que cualitativamente el efecto de cada punto porcentual de pérdida de poder de compra en más dramática cada vez. No es lo mismo perder poder de compra cuando ello significa sacrificar la adquisición de bienes secundarios que cuando ya el salario no alcanza ni siquiera para la canasta alimenticia.

Si analizamos la curva del salario real en una perspectiva histórica más amplia es evidente la tendencia a la pérdida de poder de compra en períodos en que la economía se vuelca hacia fuera y a la recuperación cuando vuelve a ser estratégico el mercado interno. El salario promedio industrial cae estrepitosamente en términos reales de 1939 a 1946 cuando pierde 50.25%. Se trata de un período en que por la guerra mundial México privilegia la exportación tratando de aprovechar la coyuntura en que Estados Unidos se

GRAFICA 2



orienta a una economía de guerra. La caída del salario mínimo permanece hasta 1951 tratando de alargar el modelo debido a la guerra de Corea. Dicho salario, de 1939 a 1951 pierde 67%. Tanto los salarios promedio industriales como mínimos, se recuperan lentamente y llegan su punto más alto en 1976. Se trata de un largo período centrado en el mercado interno y, al menos hasta finales de los 60's, de crecimiento estable y sostenido. El nivel actual (septiembre 95) de los salarios mínimos en términos reales es estrepitosamente bajo ya que ha disminuido respecto al de 1939 (55.79%)⁶.

⁶ Alberto Arroyo en base a las siguientes fuentes: 1939 a 1975 Bortz y Pascoe en Rev. Coyoacán # 2. pág 79 No aclara sus fuentes. 1976 a 1982, índice de precios de la C.N.S.M, 1983 en ad, índice Precios al consumidor cd. de México del Banco de México. Salarios tomados de la C.N.S.M. En el caso de los salarios industriales, PASCOE Y BORTZ en: revista Coyoacán # 2 pág 89 y de 1976-1980, en base a editorial de Bortz en UNO MAS UNO 7 de mayo de 1982. Convertido a salario diario.

INEGI con las que afirma se prueba que se ha iniciado la tendencia a la reversión de la caída del salario real⁷. La afirmación es absoluta y general, **año por año e industria por industria**. Da datos promedio de la Industria manufacturera, pero afirma que ello no ocurrió en una rama sino en todas, desde la alimenticias hasta la de metales básicos. También ofrece información promedio del sector servicios. Al día siguiente el Secretario de Hacienda afirma lo mismo agregándole ironía y agresión frente a cualquiera que difiera de su posición. Menciona que es un "gran mito decir que no aumentó el salario"⁸. Ya discutimos ésta afirmación en otro artículo, ahora sólo resumiremos actualizando la información hasta el fin del sexenio⁹.

Se afirma que todas las ramas de la industria manufacturera han mejorado su salario real durante cada año de su administración. La base es información de la Encuesta Industrial mensual del INEGI lo cual corresponde a una muestra de sólo 3,218 "establecimientos mayores" en 129 clases de actividad. La muestra se hizo en base al censo de 1980 y en ese entonces representaba sólo el 2.5% de los establecimientos, para 1988 ya sólo representa el 2.3%. Nos parece una muestra muy poco representativa. Además la muestra para dicha encuesta está diseñada para que sea representativa de la producción industrial y por ello sobrerrepresenta la mediana y gran industria, lo que lleva a que no sea representativa para asuntos de desempleo y salario. Ello es incluso reconocido por el INEGI¹⁰.

Además nos ofrece sólo el dato del promedio del sector y sin embargo afirma que todas y cada una de las ramas. Concedamos que en promedio han mejorado en términos reales durante el período, pero en la generalización está su falsedad como muestra el cuadro 1, que recopila los sectores y ramas de los que es posible conseguir información en lo particular.

⁷ La Jornada 6 de Enero de 1992 pág 1 y 16

⁸ El Financiero 7 de enero de 1992. pág 1 y 22

⁹ Alberto Arroyo "El Salario Real 1989-1992". Revista: **Trabajo y Democracia Hoy**. Editada por el Centro Nacional de Promoción Social A.C. (CENPROS). México D.F. Enero-febrero 1993. Volumen 3 número 11.

¹⁰ Lo hizo el director de dicha área en una visita guiada que un grupo de investigadores hicimos a la sede del INEGI en Aguascalientes. Reconoció que ninguna de las encuestas de alta periodicidad del INEGI está diseñada para que sea representativa del empleo o del salario.

CUADRO 1

**SALARIO REAL COMPARADO PERIODO CSG (1)
% VARIACION ANUAL**

	SAL. MIN. PROM. (2)	SALARIO PROM. IMMS (3)	SALARIO OBRERO PROM. ILMANF (4)	SAL. RAMAS J. FED (5)	SAL. PROM. DIARIO CATEGORIA MAS BAJA SUJETA A CONTRATO LEY (6)						
					TEXTIL				RADIO	HULE	AZUCAR
					LANA	SEDA	G. PUNTO	ENCAJES			
89	5.33%	8.83%	4.53%	-1.39%	-5.45%	-3.38%	3.87%	5.97%	-5.43%	-4.21%	-6.23%
90	-9.16%	-0.21%	1.62%	-4.44%	-8.99%	-9.02%	-10.02%	-10.82%	-11.29%	-8.43%	-11.79%
91	-5.71%	2.42%	2.48%	-0.72%	-2.73%	-1.45%	-3.34%	-3.92%	-3.02%	-2.58%	-3.82%
92	-10.66%	4.18%	5.78%	-3.33%	-0.52%	-0.16%	3.29%	4.38%	-0.41%	-1.05%	-1.37%
93	10.65%		2.26%	-0.12%	0.26%	-3.28%	2.17%	0.21%	0.34%	0.41%	-0.28%
94	-0.45%		-3.65%	-1.97%	0.25%	4.34%	2.20%	2.69%	0.33%	0.41%	0.12%
CSG	-12.30%		13.45%	-10.16%	-16.32%	-12.71%	-2.57%	-2.48%	-18.43%	-15.01%	-21.66%
95	-17.31%	-16.39%		-21.44%	-19.77%	-20.09%	-20.73%	-19.86%	-19.91%	-20.11%	-20.19%

- (1) El salario Mínimo se deflactó con el índice nacional de precios al consumidor acumulado a diciembre de cada año. El resto de salarios se deflactaron con la inflación anualizada de junio debido a que se trata de promedios de contratos que son revisados en diversas fechas. Ello distorsiona el cálculo de salario real de cada año aunque no el global del período.
- (2) Salario mínimo promedio Nacional ponderado. En 1993 y 1994 el aumento se debió al subsidio fiscal. CSG es al 30 nov 94. 1995 es enero-septiembre.
- (3) El salario de cotización al IMSS incluye algunas prestaciones. Por los cambios en la ley del IMSS y la forma de establecer el salario de cotización no es comparable a partir de agosto de 1993. En 1995 es el salario promedio de enero-abril y deflactado con la inflación anualizada de abril de 1995.
- (4) Salario Obrero promedio en la Industria manufacturera según la Encuesta Industrial mensual, que no está diseñada para que sea representativa en cuanto a salarios. Tomado del VI Informe de Gobierno CSG pág. 337. 1994 Enero-junio. No se pudo continuar la serie ya que en adelante no se proporciona el dato de salarios sino remuneraciones.
- (5) Salario Contractual promedio de las Ramas de jurisdicción Federal. El INEGI lo calcula a partir de una muestra de CCT realizada en 1975. Para 1995 es Enero-Junio, deflactado con la inflación anualizada de junio 95.
- (6) 1995 refiere al período enero- junio.

Fuentes:

Índice Nacional de Precios al Consumidor del Banco de México. Salarios: INEGI y Secretaría del Trabajo tomados del Anexo al VI Informe de gobierno de CSG págs. 336-338; 569 y 572 y Anexo I Inf. de Gob. EZPL pág 39.

Como puede verse, sólo el del salario promedio de la industria manufacturera, que como hemos dicho por las características de la encuesta industrial mensual no es representativo, logra aumentos reales acumulando el período 1989-1994.

Por otra parte, se crítica el que usemos el salario mínimo para nuestro análisis debido a que sólo representa la cuarta parte de los trabajadores, pero los trabajadores de la industria manufacturera representan en 1993 sólo el 11.975% del personal ocupado.¹¹ Se trata en todo caso de un indicador aún menos representativo que los trabajadores del salario mínimo.

¹¹ Cálculo propio en base a INEGI Encuesta Nacional de empleo 1993 cuadro 15.

Por su parte, Aspe afirma que ha aumentado el salario promedio de cotización al IMSS y en efecto la información oficial indica que lo han hecho. Lo que no dice el Sr. Aspe es que en 1993 hubo cambios en la ley del IMSS y con ello en la forma de calcular el salario de cotización a dicha institución por lo que no es comparable la serie a partir del 4 bimestre de 1993.

Hay que reconocer que este indicador abarca un universo muy importante y significativo. Es verdad como dice el Dr Aspe que en este caso se trata de un promedio sacado sobre el universo y no de muestras en encuestas. Sin embargo, implica aún cuatro distorsiones importantes: a) no es posible deflactarlos con la inflación acumulada de revisión a revisión en cada caso. b) Incluye algunas prestaciones y no sólo el salario monetario. c) Por razones legales y fiscales no siempre se declaran los salarios nominales que realmente se pagan. d) El récord histórico de trabajadores registrados en el IMSS es en noviembre de 1994 y sólo son 11.6 millones¹² lo que representa sólo el 33.09% de la PEA de 1994. Los trabajadores no afiliados son los más marginados y muy probablemente también los de salario más bajo y por tanto dicho indicador no nos dice nada sobre ellos.

En todo caso si el salario promedio de cotización del IMSS subió en términos reales, de ahí no se puede inducir que también el de la mayoría de los trabajadores; algunos mejoraron y otros siguieron perdiendo poder de compra para que el promedio resulte en un aumento.

En síntesis, es posible que en el período de CSG algunos sectores de trabajadores si hayan mejorado su salario real, pero no la mayoría. Por lo demás, en 1995 todos los salarios analizados caen estrepitosamente aproximadamente un 20%.

¹² IMSS Tomado de INEGI Cuadernos de Información Oportuna junio 1995.

3. El Salario Relativo o distribución del PIB

Además del salario real o poder adquisitivo de los salarios es importante ver el salario relativo, es decir la distribución de la riqueza generada.

Con la consolidación del modelo extrovertido que se da durante la administración de Miguel de la Madrid, los asalariados pierden 11.29 puntos porcentuales en su apropiación del PIB. Esta tendencia continúa durante el inicio de la administración de Salinas y sólo cambia la tendencia al final de su administración y la recuperación es sólo de 2 puntos porcentuales. Se confirma que en un modelo centrado en el mercado externo, el poder de compra de la mayoría de los asalariados no es un factor determinante, se puede sobreexplotar a los trabajadores sin que ello cree problemas serios a los sectores privilegiados del capital.

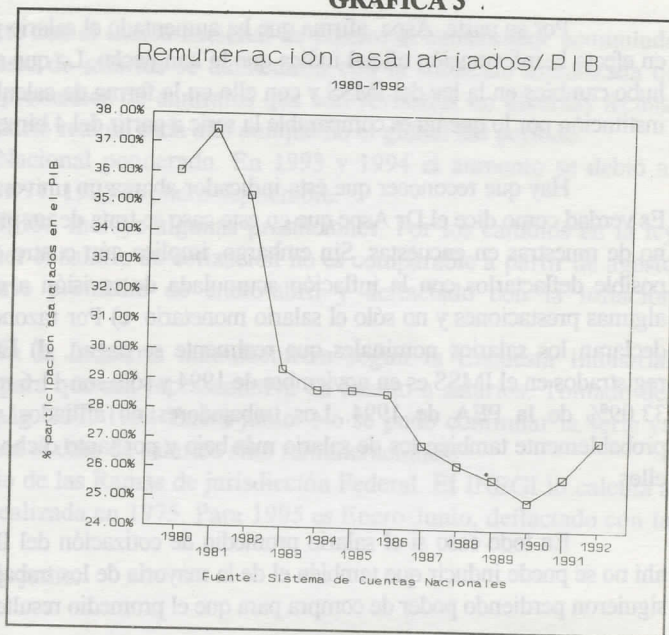
Hay que tomar en cuenta que bajo el concepto "Remuneración de asalariados" el sistema de cuentas nacionales entiende todo desembolso en favor de los asalariados sea monetario o no y antes de toda deducción; incluye incluso la aportación del patrón a la seguridad social y todas las deducciones por impuestos. No se trata pues del ingreso neto de los asalariados.

4. Conclusión

1) Puede haber sectores muy específicos que han aumentado sus ingresos reales, pero ello no como una política del Ejecutivo.

Si algunos salarios contractuales han aumentado en términos reales no ha sido por una política del gobierno ya que los topes salariales o "sugeridos" por el gobierno han sido por debajo de la inflación del año respectivo. En todo caso dichos aumentos se han dado contra la voluntad del

GRAFICA 3



gobierno, por efectos del mercado. Se han dado, sobre todo, porque amplios sectores del empresariado orientados al mercado interno han pugnado por dichos aumentos debido a la caída de sus ventas. Hay múltiples testimonios de abogados laboristas, como por ejemplo Arturo Alcalde, de que ante la presión gubernamental por atenerse al tope salarial han hecho convenios con sus trabajadores que no se declaran ante la Secretaría del Trabajo.

2) La caída salarial se mantiene como política gubernamental no sólo en el contexto de una economía estancada o en recesión, con productividad débil e inflación galopante (77-86) sino en la actualidad cuando ya no se da ninguna de esas condiciones

La productividad del personal de la industria manufacturera creció de 1988 a 1991 en 14.97%¹³ y los salarios de obreros de dicha industria ganaron sólo 8.86% en su poder de compra¹⁴. La economía creció y la inflación se desaceleró. La política salarial se concibe como una variable dependiente y subordinada al objetivo de aumentar la competitividad de nuestras exportaciones, atraer inversión extranjera y controlar la inflación.

3) Ello no ha significado un combate de fondo a la pobreza extrema ya que los de más bajos ingresos (salario mínimo, y categorías más bajas de los contratos ley) han seguido empobreciéndose más al seguir perdiendo poder de compra su salario

El gobierno festina aumentos reales "en algunos sectores" de salarios contractuales, pero no podemos olvidar que en México la mayoría de los trabajadores no están sindicalizados.

¹³ IV Informe de Gobierno de CSG 1993. Anexo estadístico pág 500

¹⁴ Cálculo en base B de M índice Nacional de Precios al Consumidor. Los salarios habría que deflactarlos con la inflación de los 12 meses de vigencia, lo que no es posible debido a que se trata de promedio de muchos contratos. Se utiliza la inflación anualizada de junio de cada año. Los salarios de obreros por persona ocupada se basan, a pesar de los límites señalados, en la Encuesta industrial mensual tomada del Anexo Estadístico VI Informe de Gobierno de CSG pág. 337.

II. El Empleo

1. El modelo de desarrollo y la capacidad de generar empleo

La capacidad de generación de empleos tiene que ver con el conjunto de la política económica y un modelo de crecimiento, y no tanto con una política específica de generación de empleos. Puede y debe haber políticas específicas destinadas a incentivar la creación de empleos, pero de ninguna manera es lo fundamental. Los niveles de generación de empleos dependen fundamentalmente de la estrategia de crecimiento en su conjunto.

La creación de empleos no es solamente cuestión de inversión y crecimiento, depende del tipo de inversión y del modelo de crecimiento económico. En realidad, la poca creación de empleos de la economía mexicana no se debe fundamentalmente al bajo crecimiento o a la poca inversión. El modelo de crecimiento se ha fincado en gran parte en la inversión extranjera que cada vez en mayor proporción ha sido especulativa. El crecimiento ha sido muy heterogéneo, crecen los sectores modernos vinculados al sector externo que generalmente son intensivos en capital y además ahora se surten cada vez más de importaciones, por lo que ya no jalan al resto de la economía y generan muy pocos empleos indirectos. Pero vayamos por partes.

a) En primer lugar el modelo de crecimiento seguido en los últimos años está generando muy pocos empleos. En los primeros cinco años del sexenio salinista según el cálculo del Sistema de Cuentas Nacionales se crearon 1,200,044 puestos de trabajo¹⁵ frente a una PEA que creció en aproximadamente 6 millones. En 1994, respecto a finales de 1988, el IMSS registra 1,827,847 nuevos asalariados cotizantes¹⁶, frente a aproximadamente 7.2 millones de crecimiento de la PEA. Medidos por los asalariados cotizantes al IMSS, desde 1993 se están perdiendo empleos netos. en 1993 se pierden 42,827 plazas, en 1994 , 72,929 y en los primeros 7 meses de 1995 la crisis agudiza

¹⁵ INEGI Sistema de Cuentas Nacionales Tomo III Cuenta de Producción. El Indicador es oficial pero limitado ya que se basa en una estimación de los puestos de trabajo necesarios para el volumen de producción logrado dada una productividad promedio.

¹⁶ Instituto Mexicano del Seguro Social. Anexo al VI Inf. de Gob. de CSG pág. 326. Nota: se trata de Trabajadores asalariados cotizantes permanentes. El dato de 1994 es provisional en base al IMSS, tomado de La Jornada 20 de febrero de 1995 pág 9.

dicha tendencia y en base al IMSS se han perdido 824 mil plazas¹⁷. En los cuadros 2 y 3 puede verse la capacidad de generación de empleos por sectores y ramas.

En el sector manufacturero es impresionante la perdida neta de empleos desde 1980. Para el caso de los obreros manufactureros, en mayo de 1995 hay 33.7% menos puestos de trabajo de obreros que en 1980, como puede verse en el cuadro 4¹⁸. Es también importante destacar que esta disminución de empleos se da a pesar de que en la mayoría de los años del salinismo la industria manufacturera crece más que el crecimiento de la población e incluso mayor al crecimiento general del PIB.

Como veremos más adelante existe una tendencia a la desindustrialización y desintegración de las cadenas productivas y por ello la impresionante pérdida neta de empleos manufactureros con excepción de la maquila. Dicha pérdida de empleos parcialmente se compensa con empleos en comercio y servicio.

¹⁷ Ernesto Zedillo Ponce de León 1er Informe de gobierno 1995 pág 9.

¹⁸ INEGI Encuesta Industrial mensual. Corresponde a una muestra de sólo 3,218 "establecimientos mayores" en 129 clases de actividad. La muestra se hizo en base al censo de 1980 y en ese entonces representaba sólo el 2.5% de los establecimientos, para 1988 ya sólo representa el 2.3%. Nos parece una muestra muy poco representativa. Además la muestra para dicha encuesta está diseñada para que se representativa de la producción industrial (72 % en 1989) y por ello sobrerrepresenta la mediana y gran industria, lo que lleva a que no sea representativa para asuntos desempleo y salario. Debido a estas características de la muestra pensamos que la disminución en el empleo manufactureros es aún mayor ya que la pequeña industria está poco representada y es donde se han perdido más empleos.

CUADRO 2

PUESTOS DE TRABAJO POR SECTORES DE LA ECONOMIA 1988-1994										
AÑO	TOTAL	AGRO SILV PESCA	MINER	MANUFC	CONST	ELEC GAS Y AGUA	COMER REST HOTELES	TRANSP COMUN ALMAC	SERV.FIN SEGUROS B.RAIC	SERV COMUN SOC/PER
1988	22,051,203	6,188,122	276,355	2,431,904	1,903,897	106,586	3,200,427	1,029,385	487,497	6,427,030
1989	22,330,835	6,046,832	271,994	2,492,720	2,129,088	108,846	3,290,414	1,024,763	490,285	6,475,893
1990	22,536,351	5,732,264	279,540	2,510,276	2,410,985	113,384	3,389,855	1,073,615	495,234	6,531,198
1991	23,121,600	5,958,914	279,405	2,498,769	2,489,054	112,498	3,467,260	1,113,856	502,719	6,699,125
1992	23,216,298	5,865,815	266,819	2,447,150	2,629,926	110,563	3,523,757	1,131,873	506,823	6,733,572
1993	23,251,247	5,920,896	255,385	2,324,976	2,709,465	106,942	3,469,206	1,128,042	511,825	6,824,510
93/88	1,200,044	(267,226)	(20,970)	(106,928)	805,568	356	268,779	98,657	24,328	397,480
% 93/88	5.44 %	-4.32 %	-7.59 %	-4.40 %	42.31 %	0.33 %	8.40 %	9.58 %	4.99 %	6.18 %

FUENTE: Son puestos de trabajo en base a INEGI Sistema de Cuentas Nacionales Tomo III Cuenta de Producción

CUADRO 3

NUEVOS COTIZANTES AL IMSS										
AÑO	GLOBAL	AGROP SILVIC. Y PESCA	EXTRAC,	MANUF.	CONSTRU.	ELEC. GAS Y AGUA	COMER. REST. Y HOTELES	TRANS. COMUNIC. ALMACEN	SERV. A EMP. Y PERSONAS	SERV. SOCIALES
1989	591,308	9,845	1,248	275,334	13,850	(1,890)	120,255	14,380	123,251	35,038
1990	643,228	14,156	747	202,731	41,310	6,094	145,763	28,287	151,086	53,057
1991	521,361	16,163	(955)	108,613	39,808	3,716	129,936	41,672	141,413	40,995
1992	187,706	2,736	(9,112)	(23,168)	32,203	6,033	57,195	19,182	64,382	38,254
1993	(42,827)	(5,745)	(9,797)	(118,982)	22,452	1,959	4,792	(13,396)	47,073	28,818
abr.94	(69,151)	(3,284)	(3,994)	(74,097)	(1,827)	2,761	(4,923)	(9,913)	9,860	16,268
1994p	(72,929)									
CSG	1,827,847	33,871	(21,863)	370,431	147,796	18,673	453,018	80,212	537,065	212,430

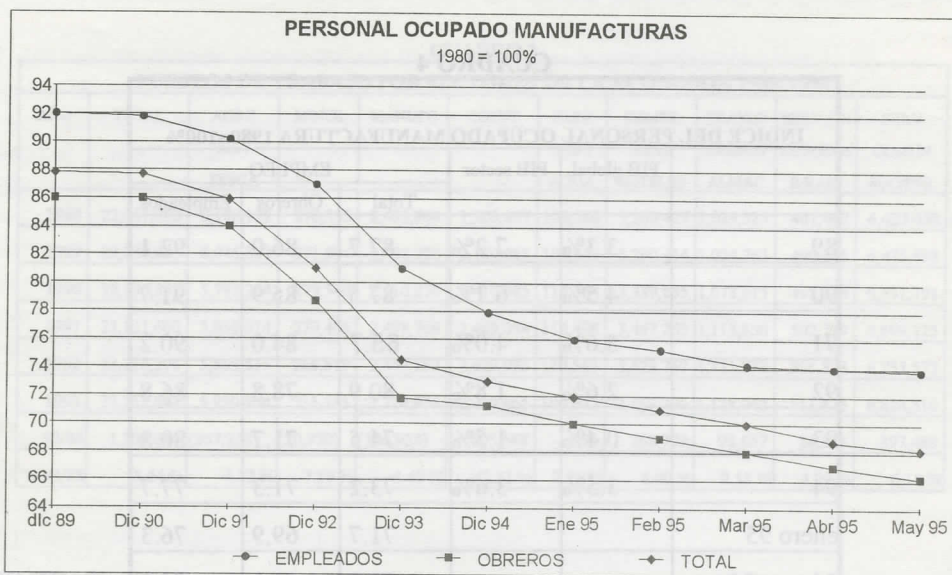
Fuente: Instituto Mexicano del Seguro Social. Anexo al VI Inf. de Gob. de CSG pág. 326. Nota: se trata de Trabajadores asalariados cotizantes permanentes. El dato de 1994 es provisional en base al IMSS, Tomado de La Jornada 20 de febrero de 1995 pág 9.

CUADRO 4

INDICE DEL PERSONAL OCUPADO MANUFACTURA 1980=100%					
	PIB global	PIB sector	EMPLEO		
			Total	Obreros	Empleados
89	3.3%	7.2%	87.7	86.0	92.1
90	4.5%	6.1%	87.5	85.9	91.7
91	3.6%	4.0%	85.7	84.0	90.2
92	2.6%	1.8%	80.9	78.8	86.8
93	0.4%	-1.5%	74.5	71.7	80.8
94	3.5%	3.6%	73.2	71.3	77.7
enero 95			71.7	69.9	76.3
febrero 95			71.0	69.1	75.3
marzo 95			70.0	68.2	74.3
abril 95			68.8	66.8	73.9
mayo 95			68.5	66.3	73.6

FUENTE: Índice de empleo INEGI Encuesta Industrial mensual Cuadernos de Información oportuna. Varios meses. Cuadro 2.17. El PIB Banco de México Informe anual 1993 y 1994 e INEGI Cuaderno de Información Oportuna Agosto 1993 pág 4.

GRAFICA 4



b) ¿Por qué se generan tan pocos empleos incluso cuando la economía está creciendo?¹⁹

En realidad el crecimiento de nuestra economía está concentrado en pocas ramas e incluso industrias vinculadas con el mercado externo. Dicho sector dinámico ya no jala al resto de la

¹⁹ Aunque he tratado en diversos artículos el tema, cada vez se encuentra más y mejor información para mostrar y profundizar nuestra tesis explicativa. Lo más reciente y completo es "Apertura Comercial y Dinámica Industrial" de próxima publicación en el Anuario Polis 95-II del Departamento de Sociología UAM-Iztapalapa. De hecho en dicho artículo no toco directamente el tema del empleo por falta de espacio, pero trato ampliamente el modelo de desarrollo, la apertura comercial y la dinámica industrial que es donde encontramos la explicación de la poca capacidad de crear empleos de la economía mexicana. No repetiré lo ahí planteado, sólo sacaré las conclusiones respecto al empleo que en dicha ocasión no pude hacer.

economía, debido a que se ha ido desconectando de las cadenas productivas nacionales y las industrias más dinámicas se surten cada vez más de importaciones. El sector exportador de nuestra economía ha crecido pero es como una locomotora desconectada del tren. Un indicador de ello es que todos los rubros de importaciones crecieron mucho más que la economía, por lo que en realidad están sustituyendo producción nacional por extranjera, o al menos la demanda agregada no jalonea a la producción nacional. La prueba de ello es que las importaciones como porcentaje del PIB pasan de 10.5% en 1989 a 16% en 1994; y como porcentaje de la oferta global aumentan de 12.88% a 19.04% entre las mismas fechas²⁰.

Es de todos sabido el poco contenido nacional de las maquilas que en 1994 son ya el 43% de nuestras exportaciones totales. Generan 600,229 puestos de trabajo directos y prácticamente ninguno indirecto ya que se surten sólo en 1.39% de materias primas nacionales. Incluso ha bajado el porcentaje de insumos nacionales ya que en 1989 era 1.55%²¹. Si contabilizamos su contenido nacional completo (valor bruto menos importaciones temporales, es decir, incluimos la mano de obra), el contenido nacional es de 22.10%²². En los primeros 7 meses de 1995, la maquila crece significativamente: se instalan 268 nuevas plantas, con una inversión de 110.5 mdd y generan 39,510 nuevos empleos directos, que sumados al crecimiento del empleo en las maquilas previamente establecidas aumentan a 76,289²³. En el contexto de la crisis son evidentemente significativos estos empleos creados ya que en el resto de la economía se están perdiendo empleos, pero no tienen efecto multiplicador debido a que las maquilas son en realidad un enclave no integrado con el resto de la economía.

²⁰ INEGI Sistema de Cuentas Nacionales

²¹ Cálculo en base a datos INEGI y Banco de México tomados del Anexo al VI Informe de Gobierno de CSG pág 149.

²² Héctor Vázquez Tercero con base en información del Banco e México en Revista **Comercio Exterior** del Banco Nacional de Comercio Exterior en su número de agosto de 1995 págs 595-600 titulado "Medición de Flujo efectivo de divisas de la balanza comercial de México", cuadro 5.

²³ INEGI Industria maquiladora de exportación -comportamiento durante enero-julio 1995. Tomado de la Jornada 25 de agosto 1995 pág 64 y 52

Lo que es impresionante es la tendencia a la baja en la integración nacional de la industria manufacturera no maquiladora. En 1983 al iniciarse lentamente la apertura comercial dicha industria tenía 91.4% de integración nacional y al finalizar 1994 ya sólo tiene 39% nacional²⁴.

He aquí el gran problema del empleo en México. Las industrias dinámicas son las exportadoras, pero éstas son modernas e intensivas en capital y al desplomarse su integración nacional no crean tampoco empleos indirectos en la cadena productiva que los surte. No sólo aportan pocas divisas y no colaboran a enfrentar el enorme déficit comercial de la economía mexicana y en particular del sector manufacturero, sino que tampoco crean empleos²⁵.

El problema no es falta de inversión, sino una inversión que incide muy poco en el empleo.

Durante la administración de Carlos Salinas de Gortari, ingresaron al país 98,953 mdd de inversión extranjera. Sin embargo como lo muestra la gráfica el porcentaje fue cada vez menor en inversión directa y fue tendiendo a concentrarse en bonos de deuda gubernamental. En 1989, el 90.05% de la inversión extranjera era directa y para 1993 ya fue sólo el 13.2%; en 1994 aumenta como proporción pero debido a que los capitales golondrinos se van.

La inversión directa teóricamente es la que más incidencia tiene en el empleo, pero en el caso mexicano no tanto ya que una parte importante fue compra de empresas estatales ya existentes. La inversión en acciones de empresas, aunque es especulativa, tiene todavía conexión con la planta económica y alguna incidencia en el empleo; pero todo indica que tampoco tuvo en los hechos mucha incidencia en el empleo debido a que no significó ampliación del capital sino cambio de manos de mexicanos a extranjeros. Por supuesto la inversión en bonos de deuda gubernamental no tuvo en el caso mexicanos ninguna incidencia en el empleo ya que el sector público durante este

²⁴ Héctor Vázquez Tercero artículo citado cuadro 5.

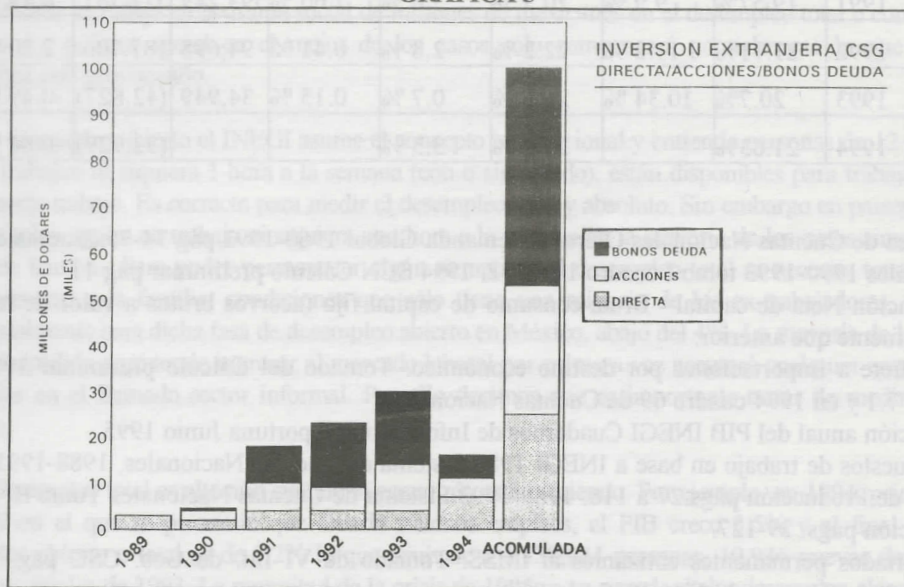
²⁵ Los efectos de la apertura comercial sobre la planta industrial mexicana que el TLCAN no ayuda a enfrentar los tratados ampliamente en el artículo referido "Apertura Comercial y Dinámica industrial" en el muestro como el crecimiento de la industria manufacturera es sumamente heterogéneo y casi las únicas ramas de alto dinamismo son las altamente exportadoras, pero como ellas ya no jalonan al resto de la economía; como se ha ido maquilizando nuestra industria y exportaciones manufactureras; la caída de la integración nacional de las exportaciones manufactureras que ha llevado incluso a que el gran sector deficitario es a la vez el gran exportador: la industria manufacturera; como ello se traduce en una tendencia desindustrializadora.

período significó pérdida neta de empleos. De 1989 a 1993 se perdieron en el Gobierno Federal 420,385 plazas²⁶.

Sin embargo, independientemente de ésta dinámica de la inversión extranjera, sí ha habido creciente inversión de ampliación de planta económica. En proporción al PIB la formación de capital se fue incrementando y por ello hay que preguntarse por qué tan pocos empleos aún antes de la crisis. El modelo de crecimiento está implicando mucha inversión para crecer poco y generar aún más pocos empleos.

Como puede verse en el cuadro 5, la inversión directa en ampliación de la planta económica del país fue aumentando como proporción del PIB (excepto en 1993) y sin embargo el crecimiento se desacelera desde 1991 y la creación neta de empleos no guarda proporción con los grandes volúmenes de inversión ni con el crecimiento económico en general.

GRAFICA 5



²⁶ Cálculo propio a partir de La Cuenta de La Hacienda Pública Federal. Se tomó en cuenta que en 1993 la mayoría de los maestros dejan de aparecer en la nómina del gobierno federal y pasan a los estados de la Federación por lo que no se consideraron como disminución.

CUADRO 5

FORMACION DE CAPITAL, CRECIMIENTO Y EMPLEO								
	Formación bruta ca- pital/pib(1)	Formación neta capi- tal PIB (2)	Import./ form. de capital (3)	PIB (4)	EMPLEOS			
					Puestos de trabajo (5)		Asalariados IMSS (6)	
1988	16.8 %	7.3 %	19.1 %	1.3 %				
1989	17.3 %	7.6 %	17.6 %	3.3 %	1.27 %	279,632	591.308	8.70 %
1990	18.7%	9.0 %	20.1 %	4.5 %	0.92 %	205,516	643.228	8.71 %
1991	19.57%	9.9 %	20.9 %	3.6 %	2.60 %	595,249	521.361	6.49 %
1992	21.11%	11.2 %	22.2 %	2.8 %	0.41 %	94,698	187.706	2.20 %
1993	20.7%	10.34 %	20.6 %	0.7 %	0.15 %	34,949	(42.827)	-0.49 %
1994	21.63%		21.6 %	3.5 %			(72.929)	-0.84 %

Fuentes:

¹ Sistema de Cuentas Nacionales Oferta y Demanda Global 1960-1993 pág 74-75. Sistema de Cuentas Nacionales 1990-1993 tomo I cuadro 1 pág 32. 1994 SCN Cálculo preliminar pág 41

² Formación Neta de capital= Bruta-consumo de capital fijo (acervos brutos a valor de reemplazo). Misma fuente que anterior.

³ Se refiere a importaciones por destino económico. Tomado del Cálculo preliminar 1992 y 1993 Cuadro 7.1 y en 1994 cuadro 69 de Cuentas Nacionales

⁴ Variación anual del PIB INEGI Cuadernos de Información Oportuna Junio 1995.

⁵ Son puestos de trabajo en base a INEGI 1988 Sistema de Cuentas Nacionales, 1988-1991 Tomo III Cuenta de Producción págs.27 a 118. 1989-1992 Sistema de Cuentas Nacionales Tomo III Cuenta de Producción págs. 29-127.

⁶ Asalariados permanentes cotizantes al IMSS. Tomado de VI Inf. de Gob. CSG pág. 326. 1994 tomado de La Jornada 20 Feb. 1995 pág.9

Un elemento importante de por qué tanta inversión genera poco crecimiento y mucho menos empleos es el creciente peso de las importaciones. Las empresas más dinámicas ya no sólo compran en el extranjero la maquinaria y equipo, sino también insumos o materias primas que antes compraban en el país. Es decir su crecimiento ya no jala al resto de la economía ni genera empleos indirectos, más aún se están perdiendo

esos empleos indirectos en la medida en que hay cierres de dichas pequeñas y medianas empresas que antes proveían de insumos. El cierre de empresas es muy anterior a la crisis como lo atestigua un estudio de Servicios Integrales en Consultoría y Productividad (SEINCOPROEM) que afirma que de 1985 a 1990 cerraron por quiebra 5,000 empresas pequeñas, 1000 al año. Atribuye como causales, la falta de crédito y la apertura comercial²⁷.

A partir de lo anterior es claro que el problema del empleo no se resuelve, como suponen los programas gubernamentales, creciendo, ni el crecimiento es solamente cuestión de inversión. La inversión ha aumentado, sin embargo la economía se ha ido desacelerando y se generan mucho menos empleos que el crecimiento de la población en edad de trabajar. La creación de empleos tiene que ver con el tipo de inversión y con el modelo de desarrollo.

2. El desempleo y empleo precario

Esta poca capacidad de generación de empleo del modelo de crecimiento seguido por México en la última década se refleja en el drama social de millones de mexicanos en el desempleo total o con un empleo precario. La política social en el mejor de los casos sólo compensará parcialmente lo que la política económica está provocando.

Por desempleo abierto el INEGI asume el concepto internacional y entiende personas de 12 años o más que no trabajan ni siquiera 1 hora a la semana (con o sin sueldo), están disponibles para trabajar y buscan activamente trabajo. Es correcto para medir el desempleo total y absoluto. Sin embargo en países sin seguro de desempleo, quien no trabaja ni siquiera una hora a la semana en la mayoría de los casos simplemente se muere de hambre. Para poder permanecer algún tiempo en el desempleo total se necesita tener ahorros o poder atenerse a la familia, condiciones que sólo tiene una minoría de los ex-trabajadores. Por ello es tradicionalmente baja dicha tasa de desempleo abierto en México, abajo del 4%. La mayoría de la población que es despedida o pretende ingresar al mercado laboral por primera vez aceptará cualquier empleo o se va a refugiar en el llamado sector informal. Por ello decimos que es importante tratar de medir el empleo precario.

El desempleo total es alto aún cuando la economía está creciendo. Por ejemplo, en 1994, primer año del TLCAN en el que se presumió que crearía muchos empleos, el PIB crece 3.5% y al final del año el desempleo abierto o total es de 3.2% lo que equivale a 1,138,924 personas, 10,936 nuevos desempleados respecto a finales de 1993. La magnitud de la crisis de 1995 se ve cuando dicho desempleo abierto aumenta para julio de 1995 a un 7.3% de la PEA, lo que equivale a 2,655,412 trabajadores desempleados, lo que

²⁷ Tomado de El Financiero de Morelos 4 de Noviembre de 1992 pág.I.

significa que la crisis llevo a 1,516,488 personas al desempleo total. En el período de vigencia del TLCAN. el desempleo abierto aumentó en 1,527,484²⁸.

En realidad el desempleo total es mejor reflejado por lo que el INEGI llama Tasa de desempleo abierto alternativa. El INEGI entiende por este concepto el desempleo abierto tradicional más los inactivos disponibles. Es decir los que quieren y pueden trabajar pero no han conseguido ni siquiera un empleo de 1 hora a la semana. Esta categoría de desempleados a finales de 1993 eran 1,845,700, para diciembre de 1994 eran ya 2,135,483 y el último dato disponible después de la crisis, mayo de 1995, eran 3,289,625. Esta medición más precisa refleja que en el primer año del TLCAN y antes de la crisis y la recesión inducida para enfrentarla, se lanzó a 289,783 trabajadores al desempleo total²⁹.

El problema de México en materia de empleo no es solamente el desempleo abierto, sino la precariedad en el empleo. No digo que no sea problema el desempleo abierto, sino que a ello hay que sumar el aún mayor número de trabajadores con un empleo precario.

A desempleo abierto hay que agregar que en mayo de 1995 hay 6,109,303 trabajadores con un empleo precario. El INEGI entiende por tasa de condiciones críticas de ocupación a aquellos de la PEA que aunque están ocupados, lo están menos de 35 horas por razones de mercado, o más de 35 horas ganando menos del mínimo, o más de 48 horas ganando menos de dos salarios mínimos. Es una aproximación a lo que se puede llamar sub-empleo, el 16.9% de la PEA³⁰. A ello hay que agregar otro elemento alarmante. La tasa de condiciones críticas de ocupación no considera la estabilidad en el empleo. El censo de 1990 indica que sólo el 25% de la PEA tiene empleo estable, es decir 3/4 partes de los trabajadores tienen algún grado de eventualidad o inseguridad sobre la permanencia de su empleo³¹.

Una aproximación a la magnitud del problema del empleo en México la podemos ver si sumamos la tasa de desempleo abierto alternativa y la de condiciones críticas de ocupación, lo que en mayo de 1995 significa el 26% de la PEA y que equivale a 9,398,928 personas que están o totalmente desempleados o

²⁸ INEGI Encuesta Nacional de Empleo Urbano. Tomado de Cuadernos de Información Oportuna agosto 94 a agosto 1995. La PEA se calculó aplicando la tasa de crecimiento a la PEA entre las dos Encuestas Nacionales de Empleo 1991-1993.

²⁹ INEGI Encuesta Nacional de Empleo Urbano. Loc. cit.

³⁰ INEGI Encuesta Nacional de Empleo Urbano. Loc. cit.

³¹ INEGI XI Censo General de Población y Vivienda 1990.

empleados en condiciones críticas. De ellos, desde el inicio del TLCAN son 2,870,618 y en los primeros 5 meses de la crisis 2,743,340³²

III. Conclusión: política económica, política social y democracia.

No pretendo desarrollar un análisis de la política social neoliberal ya que ella será objeto de otros trabajos en este seminario. Trataré sólo de concluir relacionando las consecuencias del modelo de desarrollo neoliberal en materia de salarios y empleo analizadas, con la política social.

Durante el período de López Portillo (JLP), que es una transición hacia el modelo neoliberal, el deterioro salarial se ve acompañado por un gasto social en aumento incluso medido por habitante. Además debido al boom petrolero la economía está creciendo y ello aminora el problema del empleo.

El sexenio de Miguel de la Madrid (MMH) es el período de más acelerado deterioro salarial. Los mínimos en promedio pierden 43.92% de su poder de compra, frente a un 31.9% durante el sexenio de López Portillo. Además el deterioro del salario real se ve agravado por una reducción también drástica del gasto social. El gasto social en 1982 era el 17.2% del gasto público total y en 1987 ya era sólo de 9.2%, por supuesto de un gasto fuertemente disminuido en términos reales³³. La inversión en educación y salud disminuyó en términos reales año con año como lo reconoció CSG al enviar su primer proyecto de presupuesto al Congreso. Al deterioro salarial y disminución del gasto social, se suma el desempleo tanto por despidos "modernizadores" como debido al nulo crecimiento de la economía. De 1982 a 1988 es pues el período de más acelerado deterioro del bienestar de la mayoría de la población.

Durante el régimen de Carlos Salinas de Gortari (CSG) la pérdida del poder adquisitivo de los salarios se hace más lenta. Además, especialmente a partir de 1991, la política salarial se ve parcialmente compensada por un aumento en el gasto social. Sin embargo hay que tener en cuenta que dicha pérdida de poder de compra se da sobre la base de un salario que ya no alcanza ni para una mínima canasta de alimentos.

³² INEGI Encuesta Nacional de Empleo Urbano. Loc. cit.

³³ Rosalba Carrasco y Enrique Provencio, "La política social 1983-1988 y sus principales consecuencias", Investigación Económica, no. 184, abril-junio 1988, UNAM, México; citado en *Ibid.*, p. 262.

La respuesta del gobierno de Salinas ante la creciente pobreza y desigualdad es el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol) que pretende ser un combate frontal a la pobreza extrema. Sin embargo se mantiene una política económica que genera pobreza, por lo que el programa, además de las intenciones político-electorales que conlleva, sólo puede ser un paliativo. El régimen de Salinas presume que se lograron bajar los índices de pobreza extrema durante su sexenio. Sin embargo dichos resultados sólo se deben a artimañas en la medición de la pobreza como ha mostrado el Mtro. Julio Boltvinik³⁴

Con un deterioro salarial de las magnitudes que hemos analizado, con un desempleo y subempleo estructural de tan grandes magnitudes, es evidente que la salud de la población y los problemas de desnutrición infantil son enormes. Por más que el gasto social en dicha materia aumente en los últimos años sólo podrá paliar los efectos negativos de la propia política económica. La desnutrición infantil tiene efectos irreversibles en las posibilidades educativas ya que conlleva deficiencias o disminuciones de capacidades intelectuales. Además, ante la presión económica de la pobreza, aumenta la deserción escolar ya que cada vez más niños tendrán que buscar cómo aportar algún ingreso a la familia.

El programa de solidaridad, independientemente de sus ventajas para el régimen en términos de legitimación, se enfoca sobre todo a dos áreas: aumentar la infraestructura social, agua potable, drenaje, electricidad, etc; y financiar pequeños proyectos productivos comunitarios. En ambos casos incide en el bienestar de la población, pero de ninguna manera logra contrarrestar la regresiva distribución del ingreso y el empobrecimiento que la política económica conlleva.

En general la política social de los últimos años en el mejor de los casos resulta una mínima compensación a los desastrosos efectos sociales que tiene la política económica.

Consideramos que la política social no debe concebirse como compensación, como un tratar de aminorar los efectos sociales negativos de un modelo de desarrollo. Al contrario, la propia política económica debe impulsar un modelo de desarrollo que conlleve bienestar social y la política social debe ser su complemento. Es decir, ambas, política económica y política social, deben dirigirse en una misma dirección y no como en la actualidad, la segunda paliar los efectos negativos de la primera.

Con el plan Nacional de Desarrollo elaborado por la Administración de Ernesto Zedillo Ponce de León (EZPL) se da incluso un paso atrás. Se mantiene el mismo modelo de crecimiento, pero la política social ya no se concibe como compensadora. Ahora la política social se concibe como igualadora de oportunidades.

³⁴ Entre otros lugares en "La Pobreza en México 1984-1992 según INEGI y CEPAL" publicada en la revista **Economía Informa** Ed. Facultad de Economía UNAM, abril 1995. Ver también su trabajo en este libro.

Es decir, se radicaliza la concepción mercantil. Es en el mercado en el que los individuos deben conseguir los satisfactores sociales y lo que pretende la política social es ofrecer instrumentos para que "todos" tengan las mismas oportunidades para competir por ellos. Es por ello que el discurso de Zedillo pone tanto acento en la educación. Se concibe que el mercado por sí mismo logrará los equilibrios también en el ámbito del bienestar social.

Iniciamos este escrito afirmando que la mejor política social es una buena política económica. Sin embargo, también decíamos que incluso una política económica con efectos positivos en el bienestar social no excluye la necesidad de una política social. Ello es así ya que históricamente no se ha demostrado, ni teórica ni empíricamente, que el mercado por sí sólo produzca el equilibrio total y menos en términos sociales. Incluso una política económica, o mejor aún un modelo de desarrollo, que conlleve mejoras en los ingresos reales de la población y creciente creación de empleos necesitará de una política social para dotar de servicios sociales a la población, para evitar una negativa distribución del ingreso nacional. Hay servicios como la salud y la educación que sólo se pueden generalizar si se socializan sus costos. El mejor de los modelos económicos no excluye la necesidad de una explícita política de salud, educación, habitación, servicios e infraestructura comunitaria, etc.

Por último, nada mejor que la democracia, entendida en su sentido amplio y no sólo electoral, para impulsar un modelo de desarrollo justo y sustentable y una política social complementaria que tiendan a la elevación de los niveles de bienestar del conjunto de la población.

Ante la crisis que explota en diciembre de 1994, Zedillo y el nuevo equipo gobernante se empeñan en mantener el mismo modelo económico. Plantean un programa emergente ante la crisis que lleva al extremo los perversos efectos sociales para la mayoría de la población. Privilegia el objetivo de cumplir con los pagos al exterior.

Se trata de un programa fuertemente recesivo que ha implicado una aceleración del deterioro salarial y un desempleo sin precedentes. Como hemos visto hay pérdida neta de empleos. Según el IMSS en los primeros 6 meses de 1995 se pierden 727 mil plazas. Según el INEGI, medido por o que llama tasa de desempleo abierto alternativa, en los primeros tres meses del año aumentan casi un millón de desempleados. El salario mínimo en promedio nacional ponderado ha perdido 14.95% de su poder de compra en sólo 8 meses (1 de diciembre de 1994 a 31 de julio de 1995), más que en todo el sexenio de Salinas. Además se aumentan los impuestos al consumo. Miles de empresas pequeños y medianas están al borde de la quiebra por la combinación de un círculo perverso: bajan las ventas, aumentan sus deudas y no hay nuevos créditos.

Ante las crecientes voces que exigen un cambio de rumbo económico, el nuevo equipo de gobierno ya ni siquiera argumenta las "bondades" de su plan, simplemente repite una y otra vez "que no hay de otra", que el plan de emergencia implica sacrificios, pero es la "única" alternativa viable. La sociedad presiona por un

cambio de rumbo sobre todo cuando se plantea aceptar un paquete de "rescate financiero que conlleva una pérdida de soberanía sin precedentes y amarra la continuidad del mismo modelo y política económica"³⁵. Entre otras voces la Red Mexicana de Acción Frente al Libre Comercio (RMALC) presenta a la Cámara de Diputados un plan económico alternativo exigiendo que no se apruebe el crédito 'Clinton' dadas las condicionalidades que implica. En el Congreso hay un sector de diputados, incluso del PRI, que ve con buenos ojos la propuesta, que preferiría buscar otras alternativas y por ello no aprobar el paquete financiero de la administración Clinton que amarra a la continuidad, pero finalmente se "disciplinan".

Esta realidad política hace más evidente que nunca, que es indispensable transitar a la democracia como condición para modificar la gestión económica y con ello poder implementar una política social consistente. Esta íntima relación entre política económica, política social y democracia ha sido crecientemente entendida por amplios movimientos sociales y civiles y con ello se han entrelazado los tres ejes de lucha.

Actualmente los Zapatistas se niegan a una solución puramente social de la problemática regional ya que saben que si no hay un cambio global en la orientación de la economía dentro de un tiempo volverá a agudizar el deterioro social. Saben que si no se rompen las estructuras políticas caciquiles y discriminatorias, ni se resolverá la problemática social ni lograran el respeto a su dignidad. Saben que sin una transición a la democracia a nivel nacional no habrá cambio político de fondo en la región ni paz duradera.

Actualmente casi todos convergen o se entrelazan en acciones en los tres ejes de lucha: democracia, cambio de modelo económico y política social. Un claro ejemplo de estas convergencias es el amplio Encuentro Nacional de Organizaciones Ciudadanas del que sale una carta de derechos ciudadanos en todas las dimensiones de la vida.

En este contexto, Alianza Cívica, la RMALC, Convergencia de Organismos Civiles por la Democracia, Foro Permanente de Resistencia ante la Crisis, El Barzón, la Unión de Organizaciones Regionales Campesinas (UNORCA), la Confederación Nacional de Organizaciones Cafetaleras (CNOOC), la Asociación Nacional de Industriales de la Transformación, el Foro de Cambio Empresarial de Puebla, convocan a un referéndum sobre un plan económico alternativo consensado entre los convocantes. Como puede verse se trata de una amplia convergencia que incluye organizaciones sociales, empresariales y redes de organismos civiles. Además ya no sólo critica y se opone al modelo económico vigente, sino propone un plan alternativo técnicamente viable.

³⁵ Véase **Andrés Peñaloza Méndez** "El paquete de rescate financiero para México" en *Tenemos Propuesta* Editado por La Red Mexicana de Acción Frente al Libre Comercio México Septiembre de 1995.

En síntesis, la política social debe ser complemento de una política económica que conlleve efectos de bienestar social. Es necesario un modelo de desarrollo que no sólo logre el crecimiento, sino el bienestar de la población y que sea sustentable. Es necesario ampliar la concepción de democracia superando lo puramente electoral para que incluya la democratización y participación en la definición, gestión y evaluación del modelo económico. Pero lo más importante es que lo anterior no sólo se sustenta científicamente sino que hoy hay una creciente conciencia social de la íntima relación entre política económica, política social y democracia y sobre todo de las acciones concertadas que integran éstos tres ejes de lucha.

1994-95: CRISIS ESTRUCTURAL NO RECONOCIDA, CRISIS SOCIAL PROFUNDIZADA.

Por Enrique Valencia Lomeli

Observatorio Social
Universidad de Guadalajara

INTRODUCCION.

El triunfalismo de la era salinista había llegado hasta los indicadores sociales manejados y repetidos por los voceros del régimen anterior. Las problemáticas del empleo y de la reducción en los salarios reales fueron catalogadas, en el discurso oficial, como "mitos geniales" y arrinconadas como supuestas realidades superadas o, mínimo, en camino firme de serlo. A quienes insistían en subrayar la terca presencia de estas problemáticas se les deslegitimaba fácilmente como agoreros del desastre o como pesimistas incapaces de ver las "nuevas" dimensiones de la economía mexicana abierta y modernizada. Los portavoces del gabinete económico acostumbraban también responder vendiendo futuro: arrastramos problemas históricos, pero las perspectivas son prometedoras; en el futuro... será otra cosa.

El optimismo salinista contagió y convenció no sólo a los organismos financieros multilaterales, sino también a una buena parte de los medios internacionales de comunicación escrita. Para algunos de éstos, el futuro vendido y prometido se convirtió en realidad que sólo los reticentes no alcanzan a ver. En marzo de 1992, el prestigiado y usualmente crítico diario francés *Libération* (6 de marzo) anotaba desde París: "Hoy es casi ridículo, al Sur del Río Grande, poner en duda los beneficios del futuro tratado (TLC)... A los reticentes, que objetan que no se trata simplemente más que de previsiones, es fácil (!) responderles a través de las cifras".

Según este mismo medio (24 de enero de 1992), México se reencontraba con la "prosperidad económica". El mismo Balance Económico publicado por *Le Monde* decía, en ese mes de enero del 92, que la economía mexicana era la de un "enfermo en vías de curación" o, en su edición cotidiana (28 enero), que los "éxitos económicos de México eran tales que sus medidas puestas en marcha en los años 80 eran, hoy, referencia".

Sin embargo, el mes de diciembre de 1994 vino a romper estos sueños compartidos por muchos nacional e internacionalmente. Ya 1994 había sido un año especialmente complicado para México, sobre todo en los aspectos políticos. La idea de que el siguiente año no podría ser peor, era parte del imaginario colectivo. Se esperaba que la economía retomaría

el rumbo de un mayor crecimiento. "La macroeconomía está fundamentalmente sana", era el comentario oficial compartido por los principales círculos empresariales. El bienestar llegaría ahora a las familias, a la microeconomía. Los indicadores sociales mejorarían notablemente.

Sin embargo, el fantasma de los Tesobonos apareció en diciembre pasado junto con la devaluación. Muchos mexicanos apenas si conocían la palabra Tesobonos y sintieron, por primera vez, como una amenaza lo que había sido la gloria del gobierno anterior: la atracción de capitales externos para colocarse en el sistema financiero mexicano. La perspectiva de la inestabilidad económica, arrinconada en los recuerdos de los años 80, de nuevo se esparció por los hogares, las empresas, los escritorios de las consejerías económicas y de los medios de comunicación nacionales e internacionales. De esta manera, la palabra crisis se instaló otra vez en la escena colectiva. Las perspectivas sociales se complicaban así para los anteriormente optimistas.

Pero, ¿de qué crisis se trata? La respuesta no es un simple prurito teórico: si nos enfrentamos a una crisis pasajera, coyuntural, simplemente de liquidez o de confianza, la solución llegaría con un ajuste de corto plazo; si "la macroeconomía está fundamentalmente sana", bastaría con un programa de corto plazo y los resultados pronto se verían en la microeconomía, en los bolsillos familiares; los indicadores sociales no resultarían durablemente afectados. Pero si nos enfrentamos a una crisis mayor, por ejemplo al agotamiento de un modelo de débil crecimiento y de aceleración de los déficits externos, la solución requeriría cambios significativos de orientación económica y de no emprenderse las perspectivas sociales no serían para nada prometedoras. El diagnóstico del tipo de crisis que vivimos es, pues, esencial.

Desde el punto de vista de los círculos oficiales, al menos en sus comunicados públicos, surgió un *desequilibrio pasajero* porque, según ellos, en efecto la macroeconomía está fundamentalmente sana. La nueva crisis sería así más bien de corta duración y reducida al ámbito financiero: el problema simplemente sería que los inversionistas internacionales, por un *fenómeno de desconfianza* originado por los problemas políticos de México y por los famosos "errores de diciembre", no quieren renovar sus inversiones en el mercado de dinero mexicano, buscan invertir en otros países y presionan la demanda de dólares. Con el apoyo de los préstamos y garantías por 52,000 millones de dólares ese fenómeno sería subsanado.

Cuando mucho, esos círculos reconocen los *problemas de la infra-valoración* -por el gobierno anterior- *del déficit comercial y del déficit de la cuenta corriente de la balanza de pagos*. La economía mexicana habría dependido exageradamente de los capitales externos o, dicho de otra manera, del ahorro externo que llegaba a financiar el déficit de las cuentas externas. La devaluación permitiría, al reducirse las importaciones y aumentar las exportaciones, subsanar en el corto plazo una buena parte de esos déficits. En síntesis, con un ajuste de corta duración, los equilibrios fundamentales de la economía regresarían.

Si una gota derramó el vaso en 1994 y 1995, el vaso ya estaba lleno, es decir ya tenía severos desequilibrios que tarde o temprano explotarían. Esta es otra caracterización de la crisis, la cual insiste en que se trata del *agotamiento de un modelo de crecimiento (débil)* concebido hace doce años, reforzado especialmente después de 1987 y causante de una crisis profunda en los indicadores sociales básicos. La devaluación de diciembre de 1994 rompería así con el sueño del modelo mexicano exitoso y socialmente sostenible, compartido por los organismos financieros multilaterales (Fondo Monetario Internacional y Banco Mundial), por las autoridades económicas mexicanas y por los principales organismos empresariales mexicanos. Las "triumfales" reformas económicas emprendidas por la "generación del cambio" aparecerían en su franca desnudez: endebles, sostenidas en alfileres y costosísimas socialmente.

En este sintético trabajo nos proponemos fundamentar la hipótesis de que, precisamente, la crisis de la economía nacional es de carácter estructural y no únicamente pasajera. El modelo propuesto desde 1982 ha mostrado claramente sus límites. Los factores políticos de 1994, sobre todo las divisiones y pugnas al interior de los sectores dirigentes, simplemente se reunieron con las debilidades estructurales de la economía nacional; ellos fueron la chispa que hizo reventar la situación ya explosiva de la economía.

Un camino para mostrar lo anterior, el que sugerimos, es comparar la crisis de 1982-1983 con la actual de 1994-1995. La primera fue reconocida por todos como una severa crisis estructural y su comparación con la segunda nos puede dar lecciones importantes. Veamos las semejanzas-diferencias de estas crisis y las fuerzas-debilidades de la economía nacional en estas coyunturas.

CUADRO 1.
COMPARACION DE LA CRISIS DE 1982-83 Y 1994-95.

DIFERENCIAS	DEBILIDADES	FUERZAS
	Crecimiento previo a 94 (Débil)	Crecimiento previo a 82 (Fuerte)
	Inflación fuerte en 82	Inflación baja en 94
	Freno a la inversión pública, previo a 94	Dinamismo de la inversión pública, previo a 82
		Dinamismo de la inversión privada, previo a 94
		Fuerte atracción de la inversión externa, previa a 94.
	Mayor dependencia en el ahorro externo y menor fuerza del ahorro interno, previas a 94.	Mayor inversión, previa a 82, financiada con más ahorro interno
	Mayor déficit comercial, previo a 94.	
	Mayor déficit corriente, previo a 94	
	Mayor dependencia en las exportaciones petroleras, previa a 82	Mayor peso de las exportaciones manufactureras, previo a 94
	Aumento del peso de la deuda externa, previo a 82	Reducción del peso de la deuda externa y de la deuda interna pública, previa a 94.
	Salario real deprimido después de casi dos décadas en 1994 (menos margen de reducción: conflicto social).	
	Tasa de interés fuerte-	

DEBILIDADES

mente negativa en 82
y fuertemente positiva
en 94.

SEMEJANZAS

Freno a la inversión
en 82 y en 93.

Sobrevaloración del
peso previo a 82 y a
94; choque devalua-
torio posterior.

Fuertes fugas de capi-
les en 82 y 94.

Problemas de pago de la
deuda externa en 1982
y de la deuda "inter-
na" (Tesobonos) en
1994 y 1995, ambas con
fuerte componente de
vencimientos al "corto
plazo".

A partir de 1982, el
gobierno de México
entra en acuerdos
casi permanentes con el
FMI. En 1995, de nuevo,
el gobierno de México
llega a un acuerdo con
el FMI y con el gobier-
no de los EU.

FUERZAS

Crecimiento de la
inversión, previo a
82 y a 94.

Aumento en el gasto
social previo a 82 y
94. Amortigua un poco
los efectos de la caída
salarial.

FUENTE: Cuadro 2.

1. DE LA REDUCCION DEL SALARIO REAL (1976-1982) INMEDIATAMENTE DESPUES DEL AÑO CON SALARIO REAL MAS ELEVADO (1976) AL REFORZAMIENTO DE LA CAIDA SALARIAL (1988-1994) DESPUES DE MAS DE DOS DECADAS DE CAIDA CONTINUA, AMBOS PERIODOS CON INCREMENTO EN EL GASTO SOCIAL.

Iniciamos con el aspecto del impacto social de la política de competitividad elegida a partir de 1982 (analizaremos ésta en los capítulos siguientes). La comparación entre los dos periodos estudiados es ilustrativa. Utilizamos la información del salario mínimo (¹). 1976 fue el año en que este salario tuvo su mayor poder de compra al menos desde el periodo cardenista. Con base 1976, el salario mínimo real de 1982 había llegado a 67.5, es decir a una reducción de una tercera parte.

La crisis de 1982-83 vendrá a agudizar esta limitación del poder de compra de los salarios mínimos, sin embargo podemos considerar dos amortiguadores de esta situación: primero, ésta venía inmediatamente después del punto más elevado del salario real (los satisfactores al alcance de los asalariados se compactaban, sí, pero después de haber ganado poder de compra) y, segundo, el gasto público en cuestiones sociales había aumentado fuertemente en el periodo petrolero (²). Con base 100 en 1970, el gasto en educación se había incrementado realmente de 208 en 1976 a 318 en 1982; el gasto en salud, para las mismas fechas, había aumentado de 190 a 217. El gasto social total había llegado a 7.5% del PIB en promedio anual.

El siguiente periodo, 1988-1994, presenta una continua caída del salario real (³), al menos de una parte aún significativa de los asalariados: los que se rigen por el salario mínimo. Sin embargo, el contexto de la actual crisis es muy diferente: la tendencia a la depresión salarial se ha mantenido desde 1976 y en 1994, este salario con base 1976 cayó ya hasta 34.8. La crisis de 1994 agudizará de nuevo las limitaciones del salario real, el que podrá llegar hasta 25 en 1995. Los asalariados tienen así que restringir su consumo a los

¹ Acerca de la pertinencia de este indicador y la discusión sobre otros indicadores salariales, ver en este libro el artículo de Alberto Arroyo.

² Los datos sobre el gasto social los tomamos de ROJAS, A., "Notas sobre el cambio industrial reciente de México" en *El Cotidiano*, 59, diciembre 1993, págs. 15-33.

³ Evidentemente existe discusión al respecto. Según los datos oficiales el salario manufacturero se recupera en el sexenio salinista. Ver elementos del debate en el artículo de A. Arroyo en este libro.

satisfactorios elementales o trabajar horas extras para no perder más posibilidades de acceder a éstos. Los resultados en el incremento de la pobreza han sido así dramáticos ⁽⁴⁾.

En este periodo podemos señalar dos amortiguadores de esta crisis social: primero, las expectativas, ampliamente promovidas por el régimen y publicitadas junto con Solidaridad, de que el TLC y las fuertes inversiones externas mejorarían notablemente la situación y, segundo, el incremento del gasto social: el gasto en educación se había reducido en 1988 hasta 200.6 (base 100 en 1970) y en 1993 había sido aumentado a 322; el gasto en salud había sido reprimido hasta 149 en 1988 y fue incrementado hasta 228 en 1993. El gasto social aumentó a 7.7% del PIB en promedio anual (1988-1994), según los datos oficiales y gracias en parte al PRONASOL.

Pero estos dos amortiguadores perdieron rápidamente su efecto con la crisis de diciembre de 1994: las expectativas promisorias quedaron al nivel de sueño frente a la pesadilla del desempleo, del empleo precario y de la profundización de la caída salarial; y el gasto social, al igual que en 1983, está sufriendo los embates de los recortes presupuestales. De esta manera, los márgenes de mayor depresión social de la crisis de 1994-95 se han reducido significativamente. No puede mantenerse durablemente esta política depresiva como lo pudo hacer el régimen desde 1982. Los márgenes de actuación social y política de esta estrategia son menores después de cerca de 20 años de caída salarial.

2. DEL FUERTE CRECIMIENTO CON ALTA INFLACION Y FUERTE DESEQUILIBRIO EN LAS FINANZAS PUBLICAS (1976-1982) HACIA EL DEBIL CRECIMIENTO CON BAJA INFLACION Y EQUILIBRIO DE LAS FINANZAS PUBLICAS (1988-1994).

Durante el periodo de 1976 a 1982, la economía nacional experimentó un fuerte crecimiento de 5.8% en promedio anual e incluso entre 1978 y 1981 este crecimiento excedió el 8%. Sin embargo, este dinamismo estaba asociado a altas tasas de inflación (34.5% en promedio anual entre 1976-1982, ver cuadro 2). La inflación tendía a incrementarse y en 1982 fue cercana al 100%.

Además, el déficit financiero del sector público mantenía niveles muy significativos (9.8% des PIB entre 1976 y 1982) e incluso tendía a agudizarse. De esta manera en 1982, la economía experimentó alta inflación, recesión (reducción de -0.6%) y un importante desequilibrio de las cuentas públicas: el déficit llegó a 16.9% del PIB.

A partir de 1982, la economía mexicana entró a un ambicioso y duro programa de ajuste negociado con el FMI y con el BM. Uno de los objetivos básicos del ajuste era

¹ Ver el artículo de Julio Boltvinik en este libro.

recuperar, a mediano plazo, las tasas de crecimiento históricas (6%) pero en un contexto de baja inflación (de sólo un dígito) y de reducción del déficit público. La reducción tanto de la inflación como del déficit público se convirtió en un objetivo esencial durante 12 años de política económica estabilizadora.

En realidad, la inflación comenzó a disminuir a partir de 1988 y en el periodo 1988-1994 fue de 20.9% en promedio anual; en franco descenso, en 1994 llegó a sólo 7.1%. El déficit público inició el camino hacia el equilibrio en 1989 con la reducción de la inflación y de las tasas de interés. En 1991-93, el déficit público se convirtió en superávit y en 1993 llegó a 0.7% del PIB. Estos aspectos son de los que más se resaltan en la supuesta sanidad macroeconómica.

Sin embargo, los instrumentos aplicados para reducir la inflación y desaparecer el déficit público no coincidieron con los de impulso al crecimiento. El acento de la política económica fue puesto tanto en la reducción de la inflación a un solo dígito como en la aparición de excedentes de las cuentas públicas; el objetivo del crecimiento fue rebajado a una segunda prioridad. En consecuencia, el dinamismo en el crecimiento no ha podido recuperarse desde 1983. Entre 1983 y 1987, la economía no creció y entre 1988 y 1994 apenas lo hizo en 2.7% promedio anual; incluso los últimos tres años frenó notablemente y creció sólo 2,3% en promedio anual, porcentaje muy lejano al supuesto 6% de las metas señaladas por el gobierno de Carlos Salinas.

En 1995, la economía entrará en una recesión dramática que podría incluso superar a la de 1983 (-5,3%). Primer indicio: *la ausencia de crecimiento significativo no es un problema pasajero e indica más bien una insuficiencia de carácter estructural.*

Durante el gobierno de Miguel de la Madrid se había hablado de crecimiento al fin de sexenio y no fue así; de la misma manera, durante el gobierno de Carlos Salinas. Nos acercamos a una propuesta semejante: primero sacrificio, después crecimiento...el cual no ha llegado. Además, la recesión de 1995 será agudizada por el tipo de política, aplicada en un nuevo acuerdo con el FMI y, ahora, con el gobierno de los Estados Unidos.

3. DEL DINAMISMO DE LA INVERSION PUBLICA (1976-1982) AL FRENO DE LA INVERSION PUBLICA Y AL DINAMISMO DE LA INVERSION PRIVADA (1988-1994).

Durante los dos periodos que estamos comparando, el dinamismo de la inversión, en promedio anual, fue semejante (7.4% de incremento para 1976-1982 y 1988-1994), aunque las alzas y bajas fueron notablemente más pronunciadas en el primero. El freno de ese dinamismo fue mayor en la crisis de 1982, cuando la inversión se redujo casi 17% en términos reales. Sin embargo, ese año, la inversión representaba casi al 25% del PIB (en 1981, al 27%). En un retroceso de 20 años, el ajuste posterior a 1982 condujo a niveles bajos de inversión en

relación al PIB, semejantes a los de principios de los años 60: en 1986 llegó a menos del 19%. El dinamismo de la inversión después de 1988 provocó que ésta representara, en 1992, de nuevo casi el 25% del PIB. En 1993, sin embargo, este dinamismo fue frenado otra vez y la inversión se redujo en 1,4% aunque en 1994 se recuperó con un 8.1%.

Dos diferencias muy importantes podemos destacar. Primera: promedios semejantes de inversión están relacionados con altas tasas de crecimiento de la economía (PIB) en el primer periodo y con bajas tasas de crecimiento en el segundo. La diferencia podría explicarse en lo siguiente: la economía abierta de los últimos años ha implicado que una parte creciente de las inversiones se realice vía las importaciones; de esta manera, el efecto multiplicador de la inversión sobre el crecimiento se reduce. La apertura ha afectado a las cadenas productivas y por ende al empleo. *Segundo indicio: para sostener tasas de crecimiento del 6% se requerirían, bajo las condiciones de economía abierta, tasas de inversión aún más altas.* Esta necesidad podría ser considerada también como un *factor estructural*.

El problema será cómo financiar esas tasas de inversión requeridas. No podrá incrementarse suficientemente la inversión mientras se mantengan las elevadas tasas de interés reales (más de 8% para los CETES) y no se eviten las fuertes fugas de capitales (cerca del 4% del PIB en el primer semestre de 1994, semejante a las fugas de 1982). ¿Cómo aumentar la inversión productiva cuando las tasas reales de interés son muy altas y cuando se fuga ahorro hacia el exterior?

Segunda diferencia: mientras en el primer periodo el dinamismo de la inversión estaba del lado del sector público (7.8% de crecimiento en promedio anual frente al 5.3% de la inversión privada), en el segundo periodo el dinamismo se basa sólo en el sector privado (10,1% de crecimiento de esta última frente a la reducción de la pública en casi 1% anual).

El freno en el dinamismo de la inversión pública no sólo fue un efecto de la política anti-inflacionaria y de control del déficit público, sino también una decisión política de reducir el peso del sector público en la economía. Por ejemplo, el peso de la inversión pública fue cercano, en 1982, a la mitad de la inversión total; en 1993, únicamente representó el 19.8%. La inversión pública ha sido fuertemente frenada y el incremento de la privada no ha sido suficiente para impulsar el crecimiento económico.

Tercer indicio: en este contexto de reducción del peso del sector público en la economía, el dinamismo de la inversión del sector privado -de por sí importante y necesario- ha sido insuficiente para impulsar el crecimiento. No puede desestimarse aún más el carácter complementario de las inversiones pública y privada (interna y externa).

4. DEL DESEQUILIBRIO EXTERNO DE LA ECONOMIA CENTRADA EN EL MERCADO INTERNO (1976-1982) AL MAYOR DESEQUILIBRIO EXTERNO DE LA ECONOMIA ABIERTA (1988-1994).

Las políticas económicas de ajuste, iniciadas en 1982, se fundaron en una severa crítica al modelo de economía proteccionista, de acento en el mercado interno y de sustitución a las importaciones de los años 50 a 70. La crítica señalaba que ese modelo había desdeñado la promoción de las exportaciones y que había generado fuertes déficits de comercio exterior y de la cuenta corriente (bienes y servicios) de la balanza de pagos, que debían financiarse con creciente deuda externa; el proteccionismo facilitaba también los problemas de productividad, de calidad y de altos precios en un mercado controlado por monopolios y oligopolios.

La nueva política de apertura al mercado internacional sería impulsada con promoción a las exportaciones manufactureras, lo que favorecería resolver el problema de los déficit del sector externo y, por tanto, del endeudamiento creciente. Así mismo, al exponer al aparato productivo a la competitividad, la productividad debería incrementarse.

En realidad, con la acelerada apertura comercial, los déficit externos se agudizaron. Si la balanza comercial en el primer periodo analizado (1976-1982) fue deficitaria en -1.2% del PIB en promedio anual, en el segundo (1988-1994) el déficit aumentó notablemente (a -3.5% del PIB) y en 1994 había llegado a cerca del -7% del PIB. Algo semejante sucedió con la cuenta corriente de la balanza de pagos: el déficit entre ambos periodos pasó de -4% del PIB a -4.7%, pero en 1994 ya había llegado a cerca del 8% del PIB.

Lo fundamental del déficit de la cuenta corriente se explica por el déficit comercial. Las exportaciones, en valor, aumentaron entre 1988 y 1994 (noviembre), 8.2% en promedio anual, pero las importaciones se incrementaron 26,2% en promedio anual! Este boom de las importaciones tuvo efectos en el cierre de muchas pequeñas y medianas empresas que no soportaron la competencia, lo que afectó también el crecimiento económico y la creación de empleos. La apertura comercial, acelerada notablemente en 1987 para combatir la inflación, significó el desbordamiento de las importaciones.

Así llegamos al cuarto indicio: *el déficit externo de la economía mexicana en los últimos años ha sido el más importante de varios decenios.* No se trata, entonces, de un fenómeno coyuntural, pasajero. *Es un fenómeno estructural.*

5. DE LA CRISIS DE PAGOS DE LA DEUDA EXTERNA (1982) A LA CRISIS DE PAGOS DE LOS TESOBONOS (1994-1995), "DEUDA INTERNA" EN MANOS PRINCIPALMENTE DE EXTRANJEROS.

Los responsables de las finanzas públicas señalaron en 1990 que la deuda externa había dejado de ser un fardo para la economía nacional. De hecho, el peso de la deuda externa total fue reducido del 52% del PIB en 1982 al 33% en 1993; la deuda externa pública fue

reducida del 35% del PIB en 1982 al 24% del PIB en 1994. Sin embargo, deben considerarse tres aspectos:

Primero, un porcentaje importante de la deuda considerada interna está ahora en manos de extranjeros. Este fue el caso de los famosos Tesobonos y de los CETES. Técnicamente son deuda interna, pero se convertirán en parte en deuda externa en 1995 con la ayuda de las garantías y préstamos por 52,000 millones de dólares. La deuda externa podría aumentar así en cerca de 35,800 millones de dólares ⁽⁵⁾.

Segundo, tanto en 1982 como en 1994-1995, la economía nacional enfrentó problemas de pagos de la deuda pública. En agosto de 1982, las reservas internacionales se agotaban y el sector público de México no podía seguir pagando el servicio de la deuda externa, por lo que tuvo que renegociarla. Esto provocó una crisis financiera internacional denominada "crisis de la deuda".

En diciembre de 1994, las reservas internacionales se redujeron sustancialmente y el sector público no podía seguir convirtiendo en dólares los Tesobonos y CETES no renovados por los inversionistas extranjeros; se vio en la necesidad de iniciar el programa de conversión de deuda interna de corto plazo en deuda externa de mediano y largo plazo, con la ayuda del programa de créditos y garantías por 52,000 millones de dólares. Esto también provocó una crisis financiera internacional que se propagó en especial a otros países de América Latina; la llamada "crisis tequila".

Tercero, los efectos monetarios en el cálculo de la deuda: la sobrevaluación del peso provoca que, comparado con el PIB, el peso de la deuda externa (nominada en dólares) se reduzca; la devaluación de la moneda provoca que el peso de la deuda exterior aumente en relación al PIB expresado en dólares. Esto sucedió en 1982 y 1983 ⁽⁶⁾. *En 1995, la deuda externa tendrá un peso significativamente más importante que en 1994 y podría acercarse a los niveles de la gran crisis de 1982 y de la renegociación de 1988-1989 ⁽⁷⁾.* Si medimos el

⁵ Cf informe de la SHCP, *La Jornada*, 12-III-1995, página 42.

⁶ Con la devaluación del peso, la deuda (78 mil millones de dólares) pasó de representar casi 33% en 1981 a representar cerca de 82% del PIB en 1983 a pesar de que el endeudamiento nominal sólo aumentó cerca de 20% (a 93 mil millones de dólares)

⁷ Proporcionamos un cálculo ilustrativo. Si la deuda externa total (pública, privada y bancaria) de 1994 se situó en cerca de 130 mil millones de dólares (Albero Arroyo, *Balance Económico México 1993-1994*, México, 1994, policopiado) y le añadimos los 5 mil de nueva deuda autorizada al sector público en 1995, más los 35,800 de la conversión de deuda interna en externa, tendríamos en 1995 una deuda cercana a 170,800 millones de dólares. A un tipo de cambio promedio en el año de 6 pesos por dólar, el PIB mexicano en dolares podría llegar a 296 mil millones de dólares. La deuda

saldo de la deuda al fin de 1994 y utilizamos dólares de fin de año, la deuda externa total/PIB (sin incluir la inversión externa en el mercado de dinero) sería de 58.1% y la pública de 38%, superiores a las de 1982! (⁸)

Con estos tres aspectos llegamos, así, a un quinto indicio del problema estructural, no obstante las importantes renegociaciones de 1989 y las severísimas políticas de ajuste 1982-1993, la deuda sigue siendo un grave problema.

6. DE LA FUERTE DEPENDENCIA EN EL AHORRO EXTERNO (1976-1982) A LA AGUDIZACION DE LA MISMA (1988-1994), AMBAS EN UN CONTEXTO DE FUERTE FUGA DE CAPITALES.

¿Cómo financiar el incremento de la inversión cuando el ahorro interno es débil? Con la captación de capitales externos (o ahorro externo). ¿Cómo financiar el déficit del sector externo de la economía? Con esta captación de ahorro externo. Esta fue la estructura de financiamiento de la economía mexicana durante nuestro primer periodo, previo a la crisis de 1982: la necesidad de ahorro externo fue de 4% del PIB. Esta necesidad estructural se agudizó durante el segundo periodo (1988-1994) y llegó a casi el 5% del PIB en promedio anual y, en 1994, a cerca del 8%; una parte significativa de esta necesidad se explica por la *debilidad* del ahorro nacional que regresó a los niveles de los años 60 (cerca del 18% del PIB). ¿Cómo incrementar el ahorro nacional cuando se sostiene una política de contracción salarial y de débil crecimiento del PIB? ¿Cómo incrementar el ahorro nacional si sólo una pequeña parte de la Población Económicamente Activa tiene capacidad real de ahorro? (⁹)

Nos encontramos, pues, ante un *sexto indicio: la economía agudizó su dependencia estructural del ahorro externo*. Como país en vías de desarrollo México requiere atraer capitales para completar su ahorro y, sobre todo, para financiar la inversión productiva.

representaría así 58% del PIB, superior al peso de deuda en la crisis de 1982 y equivalente al de 1988 cuando el Estado mexicano decide una renegociación más agresiva. Pero nuestros supuestos en este cálculo son los pronósticos oficiales: un crecimiento real de -2% y una inflación de 42% y un tipo de cambio promedio de 6 pesos por dólar. El PIB nominal sería de 1 774 196 millones de nuevos pesos en 1995 (el de 1994 fue de 1 276 400 millones de nuevos pesos). Como la realidad ha ido más allá de estos supuestos, el peso de la deuda será aún mayor.

⁸ Utilizamos los datos presentados por Andrés Peñaloza, publicados en la revista *Expansión*, octubre 25 de 1995, pág. 34.

⁹ Según información del INEGI, el 63% del ahorro bancario se concentra en inversiones que superan el millón de nuevos pesos (Cf *El Financiero*, 15-II-1995, página 3A). ¿Quién puede mantener estos niveles de ahorro? Sólo un pequeño porcentaje de la PEA.

Debemos anotar tres problemas que nos hablan de una dependencia mayor en un ahorro externo volátil y en la debilidad del ahorro interno agudizada por la fuga de capitales.)

Primero, el déficit comercial se ha agudizado notoriamente después de la apertura comercial acelerada; *a mayor déficit comercial requeriremos mayor ahorro externo*. *Segundo*, parte del problema en los últimos años fue *el ingreso de capitales para invertirse más en el mercado de dinero o en el accionario que en el sector productivo* ⁽¹⁰⁾. Se trata de un ahorro externo volátil, como lo ha mostrado la experiencia de 1994 y 1995.

Sin embargo, este análisis sería incompleto si no se considera el *tercer problema*, el fenómeno de *la fuga de capitales*. En algunos años de crisis, una parte importante del ahorro potencial interno huyó del país y el déficit de ahorro nacional debió ser financiado con ahorro externo. Eso sucedió en 1982 y en la primera mitad de 1994: en 1982, la fuga de capitales (4.1% del PIB) fue superior al ahorro externo (3.6% del PIB); durante el primer semestre de 1994, la fuga de capitales (3.6% del PIB) fue cercana a la mitad del ahorro externo (7.5% del PIB).

7. DEL SECTOR EXTERNO PETROLIZADO (1976-1982) A LA EXPORTACION DE LAS MANUFACTURAS Y A LA BUSQUEDA DE NUEVOS MECANISMOS DE COMPETITIVIDAD (1988-1994).

Uno de los problemas más graves de la economía en 1982 era la dependencia de las exportaciones en las ventas de productos petroleros: el 76% de las exportaciones eran petroleras, con lo que el sector externo dependía notablemente de los vaivenes del mercado petrolero. En ese año, sólo el 14% de las exportaciones eran manufactureras. El proyecto de cambio estructural de la economía buscaba convertirla en una economía industrial exportadora: efectivamente, en 1993, el 66% de las exportaciones fueron ya manufactureras (sin contabilizar las exportaciones de maquiladoras) y sólo el 24,7% petroleras. Entre 1988 y 1994 (noviembre) el incremento de las exportaciones manufactureras fue de 13,7% en promedio anual.

Sin embargo, *el dinamismo de las principales exportaciones mexicanas, las manufactureras, no pudo seguir el ritmo de crecimiento de las importaciones durante el último periodo analizado (1988-1994) ni pudo impulsar suficientemente el crecimiento de la economía. ¿Por qué?*

¹⁰ Por ejemplo, en 1993, según el Banco de México, la inversión extranjera fue de 33,333 millones de dólares. Sólo el 15% de esta inversión externa llegó al sector productivo; el resto se fue al mercado de dinero (53%) o al mercado accionario (32%).

El peso empezó a manifestar índices de sobrevaluación desde 1991-1992 (en relación al dólar y con base 1978), pero se privilegió esta política sobrevaloratoria para reducir la inflación. El tipo de cambio peso-dólar se manejó como "ancla" de los precios, con lo que aparece de nuevo cómo se privilegiaba el objetivo de la reducción de la inflación. En el contexto del TLC y del ingreso de México a la OCDE se consideraba como estratégico llegar a una inflación menor del 10%.

Si juntamos esta sobrevaluación del peso con la acelerada apertura comercial, entedemos cómo se impulsaron notablemente las importaciones. Muchas empresas mexicanas no pudieron competir con estas importaciones y reventaron, lo que generó problemas en la creación de empleo y en el crecimiento.

Ahora bien, la devaluación de 1994 y principios de 1995 restaurará *temporalmente* la competitividad de los productos mexicanos frente a los productos de importación. Esto, aunado a la política contraccionista de 1995, implicará una caída en las importaciones y una reducción del déficit comercial.

En cuanto a las exportaciones, uno de los indicadores más comúnmente utilizados para medir la competitividad es el costo unitario de la mano de obra medido en dólares. Este indicador permite ver la dinámica competitiva a partir del salario y la productividad (¹¹). La devaluación de 1982 permitió incrementar notablemente la competitividad de las exportaciones manufactureras durante el periodo de 1983 a 1993 (¹²). A partir de 1993, los márgenes de competitividad en relación a los Estados Unidos empezaron a estrecharse y los costos unitarios tendieron a acercarse (¹³). Sin embargo, las exportaciones manufactureras se incrementaron en 1993 y 1994, muestra probablemente del progreso en la productividad de algunas ramas exportadoras; no obstante, por el impulso a las importaciones, el déficit comercial creció.

La devaluación de 1994 y principios de 1995 incrementará notablemente la competitividad de las exportaciones manufactureras y reducirá los costos unitarios de la mano de obra mexicana. Pero, a pesar de encontrarse ya signos de búsqueda de la competitividad vía el incremento de la productividad, el factor clave de la competitividad de las exportaciones y

¹¹ Se trata de la relación del índice del salario con el índice de la productividad, medidos en dólares, y comparada con el costo unitario de la mano de obra en los Estados Unidos.

¹² El índice del costo unitario de la mano de obra mexicana (1980=100), en dólares, pasó de 101.8 en 1982 a 54.3 en 1983. La competitividad se incrementó así en cerca del 50%.

¹³ Según el INEGI, el índice de los costos unitarios de la mano de obra mexicana llegó en 1993 a 102 y el de Estados Unidos a 105.

de los sustitutos a las importaciones han sido y serán los elementos de corto plazo: la devaluación abrupta y el mantenimiento de bajos costos salariales ⁽¹⁴⁾. El déficit comercial será reducido en el corto plazo. Pero, si en la economía no se buscan *prioritariamente* los mecanismos de competitividad estructural y de largo plazo, de nuevo se tendrá que recurrir en el mediano plazo a las devaluaciones competitivas y al mantenimiento del salario reprimido.

En síntesis, nuestro último y séptimo índice: a pesar de lo importantes avances exportadores, el modelo industrial-exportador asociado con la acelerada apertura comercial no ha logrado reducir los déficit comerciales y la economía continúa recurriendo a las devaluaciones competitivas y los bajos costos salariales.

Sin embargo, los márgenes para este último aspecto son mucho más estrechos socialmente como lo indicamos en el primer apartado: en 1982, los salarios mínimos reales eran dos terceras partes del de 1976; en 1994, apenas un tercio y en 1995 sólo una cuarta parte. *Esta estrategia competitiva ha tenido costos sociales y de depresión del mercado interno enormes, que difícilmente podrían agudizarse aún más sin conflicto social.* Los límites sociales de esta estrategia competitiva han sido evidentes en 1994, con la agudización de la conflictividad.

¹⁴ Por ejemplo: en el primer semestre de 1994, el salario de la industria manufacturera por hora, en México, fue de 2,30 dólares frente a cerca de 12 dólares en los Estados Unidos. Con la devaluación del peso (si permanece en promedio alrededor de 7 pesos por dólar en 1995) y un aumento salarial acumulado del 21%, *el salario por hora en la industria manufacturera, en 1995, podría quedar por abajo de 1,50 dólares frente a más de 12 dólares en Estados Unidos.*

CONCLUSION.

La crisis que enfrenta México en 1994-1995 es una crisis estructural que exige una reformulación profunda de la política económica. Los factores políticos de 1994 no son el elemento explicativo de la crisis económica; los desequilibrios del nuevo modelo son el elemento clave. Si bien el nuevo modelo permitió avances ⁽¹⁵⁾, sin embargo acumuló desequilibrios graves como nos lo manifiesta la comparación con la crisis de 1982. El nuevo modelo económico construido después de 12 años de políticas de ajuste, mostró sus límites sociales, internos y externos:

- 1) La nueva economía abierta no ha recuperado el crecimiento necesario.
- 2) La economía abierta requiere un mayor dinamismo de la inversión en general, pero ¿cómo financiarlo?
- 3) El fuerte dinamismo de la inversión privada, en un contexto de reducción de la inversión pública, no ha sido suficiente para impulsar el crecimiento.
- 4) El nuevo modelo económico ha generado un mayor desequilibrio externo.
- 5) El sector público llegó otra vez a manifestar problemas de pagos de sus deudas y la deuda externa continúa siendo un grave problema a pesar de las renegociaciones y severos ajustes.
- 6) La economía agudizó su dependencia del ahorro externo y mantuvo los fuertes problemas de fuga de capitales.
- 7) El importante dinamismo de las exportaciones manufactureras ha sido insuficiente para impedir la agudización del déficit externo o para impulsar suficientemente el crecimiento. Este dinamismo se ha mantenido especialmente con políticas competitivas de corto plazo: la devaluación y el bajo costo salarial.

Estos siete índices nos permiten sustentar que la crisis que enfrenta México no es una crisis de corto plazo ni pasajera. Se requiere de un programa de reformulación de la política económica centrado en la recuperación del aparato productivo y del crecimiento, con un contenido social no regresivo, y no sólo de un programa de corto plazo y de continuidad del modelo anterior.

¹⁵ Avances en la reducción de la inflación, en la mejora de las finanzas públicas, en la recuperación del dinamismo de la inversión privada -interna y externa-, en la renegociación de la deuda externa y la reducción de la deuda interna, y en el impulso a las exportaciones manufactureras.

CUADRO 2.
INDICADORES ECONOMICOS SELECCIONADOS.

	1976-1982	1988-1994	1982	1994	1995
Tasa de crecimiento promedio anual					
PIB	5.8	2.7	-0.6	3.5	recesión
INFLACION	34.5	20.9	98.8	7.1	mayor
INVERSION ⁽¹⁶⁾	7.4	7.4	-16.8	8.1	negativa
INVERSION PRIVADA (*)	5.3	10.1	-15.1	-0.4	negativa
INVERSION PUBLICA (*)	7.8	-0.7	-18.8	-4.9	negativa
Porcentaje en relación al PIB					
DEFICIT PUBLICO	-9.8	-2.3	-16.9	-0.4	equilibrio
INVERSION BRUTA (**)	24.6	22.1	22.9	24.6	menor
AHORRO INTERNO (**)	20.5	18.3	19.3	17.7	mayor
AHORRO EXTERNO (**)	4.0	3.8	3.6	6.9	menor
AHORRO EXTERNO (***)		4.7		7.5	menor

¹⁶ Se trata de la formación bruta de capital fijo .

FUGA DE CAPITALES (***)	1.7	0.6	4.1	3.6	mayor
DEFICIT COMERCIAL	-1.2	-3.5	3.9	-6.8	menor
DEFICIT CORRIENTE	-4.0	-4.7	-3.6	-7.5	menor
DEUDA EXTERNA			52.3	58.1	mayor
DEUDA EXTERNA DEL SECTOR PUBLICO			35.0	38.0	mayor
DEUDA INTERNA DEL SECTOR PUBLICO			25.0	13.2	menor
GASTO SOCIAL	7.5	7.7	8.1	10.7	menor
	Indice 1976=100				
	1976	1982	1988	1994	1995
SALARIOS MINIMOS	100.0	67.5	39.6	34.8	menor
	Porcentaje				
TASA REAL INTERES ANUAL (CETES)			-26.7	8.3	mayor

(*) 1988-1993 y 1993.

(**) 1988-1992 y 1992.

(***) . Los datos de 1993
y 1994, cálculo nuestro.

(****) 1988-1994 (junio).

FUENTE: Elaboración propia con datos de
Banco de México, Secretaría de Hacienda
de Hacienda e INEGI.

POBREZA E INSATISFACCION DE NECESIDADES EN EL MÉXICO DE LOS SETENTAS Y OCHENTAS

Julio Boltvinik
Centro de Estudios Sociológicos
El Colegio de México

INTRODUCCIÓN

El presente ensayo aspira a proporcionar una visión amplia de las tendencias en las condiciones de vida de la población durante dos décadas altamente contrastadas en más de un sentido: la de los setenta y la de los ochenta. En la medida de lo posible he intentado cubrir, como mínimo, el período 1970-1990 y, cuando ha sido posible, he ampliado el periodo hacia atrás o hacia adelante. Cuando la información lo permite, el corte temporal se hace en 1981 o 1982, de tal manera de contrastar plenamente el periodo de crecimiento previo a dichos años, del de estancamiento que les sigue.

El estudio de la satisfacción de las necesidades esenciales -y la medición de la pobreza que constituye la otra cara de la moneda- puede hacerse por tres vías: 1) el método indirecto -también conocido como método del ingreso o de la línea de la pobreza- que analiza la capacidad económica de la población para satisfacer sus necesidades; 2) el método directo que evalúa la satisfacción de cada necesidad en forma específica; y 3) el método integrado que combina ambas perspectivas¹. El análisis puede hacerse a nivel agregado o macrosocial, o bien hogar por hogar.

¹ Para el desarrollo de esta opción metodológica, véase Julio Boltvinik, "El Método de Medición Integrada de la Pobreza (MMIP). Una Propuesta para su Desarrollo." *Comercio Exterior*, Vol.42, núm.4, abril de 1992, pp.354-365. El análisis por esta vía requiere acceso a los microdatos de las encuestas o censos, lo que no es el propósito de este ensayo. Actualmente estoy aplicando el MMIP en tres instancias empíricas: una encuesta en cuatro asentamientos populares de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (Proyecto Hábitat y Salud, El Colegio de México); a partir de los datos de una muestra del 1% del Censo de Población y Vivienda de 1990 (Proyecto Monografías Censales Mexicanas 90 -MOCEMEX90- INEGI-IISUNAM-COLMEX), y a partir de los microdatos de las encuestas de ingresos y gastos de 84, 89 y 92 (El Colegio de México). El material del presente ensayo es una especie de marco macrosocial en el cual los resultados minuciosos e integradores de las investigaciones en marcha, cobrarán más sentido. En la preparación de este trabajo, que forma parte de una investigación

En este ensayo analizo evidencia relacionada con las dos primeras vías. En la primera parte analizo los condicionantes macroeconómicos de la satisfacción de las necesidades básicas: evolución del producto y del consumo privado per cápita; empleo; remuneraciones reales; capacidad adquisitiva del salario mínimo en términos de una canasta normativa de satisfactores esenciales; y la distribución (funcional y personal) del ingreso.

En la segunda parte analizo la evidencia disponible sobre la pobreza por ingresos en México.

En la tercera parte analizo evidencia empírica directa relacionada con educación, vivienda y sus servicios, y con salud y seguridad social.

La primera y la tercera partes de este escrito actualizan parcialmente los cálculos presentados en la ponencia "Satisfacción de Necesidades Esenciales en México. 1970-1987", que con la colaboración de Carlos García y Fernando Torres, presenté al VIII Congreso Nacional de Economistas en 1987².

En la cuarta parte presento las conclusiones.

PRIMERA PARTE. CONDICIONANTES MACROECONÓMICOS.

1. Producto y Consumo per Cápita

Entre 1970 y 1981 la economía mexicana mantuvo un ritmo de crecimiento económico superior al de la población, de tal manera que tanto el producto interno bruto per cápita como el consumo privado per cápita aumentaron a lo largo del periodo. (Véase cuadro 1 y gráfica del mismo número). El crecimiento de las magnitudes per cápita es rápido en el periodo 70-75 (3.2% anual medio en el PIB y 2.6% en el consumo), se estanca un poco entre 75 y 77, y a partir de 78 crece muy aceleradamente hasta 1981 (6.5% anual el PIB per cápita y 7.1% anual el consumo per cápita), año en el que tanto el producto como el consumo per cápita

más amplia que sobre la evolución de la pobreza en México vengo realizando en El Colegio de México, ha sido invaluable la ayuda de Ignacio Lugo.

²El ensayo fue publicado en Jesús Lechuga y Fernando Chávez (Coords.), *Estancamiento Económico y Crisis Social en México 1983-1988*, UAM Atzacapozalco, México, 1989, Tomo I, pp.497-548. La publicación indebidamente omite los nombres de Carlos García y de Fernando Torres.

alcanzaron su máximo histórico, aún no rebasado (Cuadro y Gráfica 1). En el conjunto de este primer periodo de 11 años, el PIB per cápita aumenta desde 46,799.1 hasta 71,295.5 pesos de 1980, un incremento del 52.3%, o una tasa promedio anual del 3.9%, que son muy altos. El consumo per cápita crece 49.5% en el periodo, una tasa anual promedio de 3.7%.

A partir del estallido de la crisis en 1982 el comportamiento de estas magnitudes cambia drásticamente. Entre 1982 y 1988 -a pesar de un leve repunte en 84 y 85- tanto el consumo privado per cápita como el producto interno bruto per cápita descienden. El consumo cae desde 45.8 miles de pesos hasta 38.8 miles, una baja sustancial del 15.3%, una media anual del -2.3% anual; por su parte, el PIB por persona cae en casi 13%, desde 71,295.5 hasta 62,151.5 miles de pesos de 1980, una media anual del -1.9%.

En 1988 se inicia una recuperación muy leve que se sostiene hasta 1992 y que se revierte en 1993. El PIB per cápita se recupera en sólo 5.4% durante el periodo 88-93, tasa anual media de sólo el 1.9%, hasta alcanzar en 1993, 65,482.9 pesos, nivel que sigue siendo inferior al alcanzado en 1981 e incluso inferior al de 1980. El consumo privado por persona tiene una recuperación más rápida, crece en 12.4%, tasa media anual del 2.4%, alcanzando 43,665.5 en 93, nivel casi igual al de 1980 e inferior al de 1981. El periodo cierra, entonces, sin que se hayan logrado recuperar los niveles per cápita de 1981. El PIB per cápita y el consumo privado per cápita del 93 son 8.2% y 4.7% más bajos que los de 1981.

2. Empleo

Las cuentas nacionales informan del número de ocupaciones remuneradas, cuya contraparte en términos monetarios corresponde con el concepto de "remuneración de asalariados". Se trata de un concepto económico de ocupaciones, distinto al demográfico, puesto que una persona puede tener varias ocupaciones remuneradas. Al mismo tiempo, excluye una parte de las ocupaciones en las que no se establecen relaciones laborales -es decir, excluye algunos autoempleados y trabajadores familiares no remunerados³. En el cuadro y gráfica 2 se muestra la evolución de esta variable en el período 1970-93.

³Las ocupaciones excluidas varían de actividad en actividad, en virtud de que los métodos de cálculo son diferentes entre ellas. Así, mientras en algunos sectores el dato se basa en encuestas que proporcionan directamente el número de puestos (quedando muy probablemente a juicio de quien contesta la distinción entre distintos tipos de trabajo), en otras ramas -destacadamente el sector agropecuario- tiene mayor peso la estimación vía coeficientes técnicos, donde no puede distinguirse, por tanto, la relación laboral establecida. Cualesquiera que sean los méritos y deméritos de esta información, es la más completa y coherente que tenemos. **Mi opinión es que incluye a la inmensa mayoría de las ocupaciones existentes en la economía.** Esta opinión se deriva de los resultados en el

Como puede verse, las ocupaciones remuneradas crecen muy aceleradamente entre 1970 y 1981, pasando de un poco menos de 13 a 21.5 millones, lo que representa un incremento acumulado en el periodo del 67.5% y una tasa de crecimiento medio anual del 4.8%, muy superior a la del crecimiento poblacional y a la de la población en edad de trabajar (digamos de 15 años y más), por lo cual el periodo tuvo que haber significado la incorporación de población antes inactiva (particularmente mujeres) y probablemente dobles trabajos u horas extras para muchas personas, alcanzándose así algo que podríamos calificar como más que pleno empleo. Otra manera de expresar lo ocurrido es notando que se crearon 8.7 millones de nuevas ocupaciones remuneradas en 11 años, lo que arroja un promedio anual de casi 790,000 puestos de trabajo por año.

Después de 1981 la tendencia es totalmente distinta. El número de ocupaciones remuneradas en 1993 alcanza la cifra de 23.3 millones, lo que significa que en los 12 años transcurridos desde 1981 se crearon solamente 1.8 millones de empleos adicionales, o un promedio anual de 150,000, menos de la quinta parte de la del periodo anterior. La tasa anual media de crecimiento fue de 0.64% anual, 7.5 veces menos que entre 70 y 81, y muy por abajo del crecimiento de la población en edad de trabajar durante el periodo. Esto se tradujo necesariamente en que gente que hubiese trabajado en otras circunstancias, no pudo hacerlo. El país pasó de una situación de empleo mayor que el pleno en 80-81 a una de subempleo de las capacidades de trabajo de la población a partir de entonces y hasta el presente.

La traducción de lo anterior en términos de número de personas desempleadas es, sin embargo, problemático en términos empíricos, y puede serlo también en términos conceptuales. La definición usual de desempleo, es la diferencia entre la población económicamente activa (PEA) menos los ocupados (la Encuesta Nacional de Empleo -ENE- define como tal al que haya trabajado al menos una hora en la semana de referencia). A su vez, la PEA se define como la suma de los que declaran querer trabajar (suma de los ocupados más los que buscaron trabajo). La PEA es, por tanto, una variable observable sólo a través de las percepciones y declaraciones de los individuos. En última instancia, con este enfoque el desempleo se convierte en una variable que mide la cantidad de personas que confiesan haber fracasado en la búsqueda de empleo. En un país que carece de seguro de desempleo, esta confesión es muy poco probable, porque no conlleva ningún beneficio monetario. La

sector agropecuario- que se apoya fuertemente en coeficientes técnicos- y de la dificultad de la metodología seguida para captar el carácter de las relaciones sociales de producción, que es lo que en última instancia se quiere identificar al distinguir, por ejemplo, trabajadores por cuenta propia y trabajadores asalariados.

estimación de la PEA y, por tanto, del desempleo, queda cargada entonces de estas subjetividades.

No debe extrañar, por tanto, la divergencia en las estimaciones de la PEA que provienen de diferentes fuentes. Cada fuente, según su manera particular de indagar el fenómeno, encuentra montos de PEA diferentes (en general, mientras más profunda es la investigación, al añadir preguntas sobre actividades que generaron algún ingreso, por ejemplo, más PEA se identifica).

Pero mucho más grave que esto es el hecho que la PEA no es una variable independiente del nivel de actividad de la economía. La proporción de la PEA respecto a la población en edad de trabajar, la tasa de participación, crece durante el auge y se reduce en la recesión. Por tanto, el concepto de PEA, en mi opinión, no puede servir de base para la evaluación del desempleo.

Esta tesis parecería confirmarse al comparar los tres censos de población más recientes. Entre 1970 y 1980, década de crecimiento acelerado, la PEA crece al 5.5%. En cambio, entre 80 y 90 lo hace solamente al 0.9% anual. Últimamente se ha tendido a rechazar el censo de 1980 como inservible. Este sería un ejemplo al respecto. Se sostendría que la PEA proveniente del mismo está sobreestimada y que en ello radicaría la explicación de las muy desiguales tasas de crecimiento de la misma entre ambos decenios. Dejando a un lado los problemas de los censos de población- de todos y no sólo del de 1980- me parece que una hipótesis muy plausible es la de que en pleno auge (1980) las tasas de participación son más altas que en plena crisis (1990), por lo que las diferencias en las tasas de crecimiento de la PEA son reales, al menos en parte, independientemente de los problemas que cada censo pueda tener.

Estas dificultades del concepto de PEA hacen aconsejable un análisis distinto, consistente en expresar las ocupaciones remuneradas de cuentas nacionales como proporción de la población en edad de trabajar -calculando así unas "tasas de ocupación" en un sentido distinto al usual- y tomar éstas como expresión de las oportunidades que la economía provee en cada momento para que la gente se gane la vida. Veamos qué resulta. Tomemos, en forma consistente con el mínimo educativo que se adopta más adelante, 15 y más años como la edad de trabajar. Las tasas que resultan para el periodo 1970-1991 se muestran en el Cuadro 2 y en la gráfica 2.1.

La tasa de ocupación que hemos calculado parece tener una tendencia decreciente a largo plazo que podría resultar de la extensión de los años de estudio sin que la mayor participación de las mujeres en la actividad económica fuese contrapeso suficiente. De esta manera, incluso en periodos de crecimiento económico rápido, la tasa muestra una tendencia a descender - como ocurre entre 1970 y 1976, en el que cae de 49.6% a 48.1%. (Véase gráfica 2.1). Entre 76 y 81 tiene un crecimiento muy acelerado, pasando de 48.1 a 55.3%. A partir de entonces la

tasa cae aceleradamente. En 1986 baja del 50%, volviendo a los niveles anteriores a 1980, y continúa bajando hasta llegar a 43.2% en 1993, casi cinco puntos porcentuales menos que el mínimo anterior de 48.1%, observado en 1976.

La diferencia entre 1981 y 1993 es impresionante: 12.2 puntos porcentuales o 22.1% sobre la cifra alta. La economía fue capaz de generar menos ocupaciones en términos relativos para su mayor población adulta, lo cual -a menos que hubiese habido un cambio estructural importante sobre la actitud al trabajo- significa que una mayor proporción de los adultos se quedó sin oportunidades de trabajar. No puede atribuirse este cambio al aumento en la participación en el sistema educativo, ya que como veremos en la sección respectiva, es precisamente en la década de 70 a 80 donde se presenta el mayor incremento en dicha participación. Es necesario añadir que el periodo más reciente, 88-93, en sentido opuesto a lo que ocurre con el PIB y el consumo privado per cápita, no presenta una recuperación en este indicador que, por el contrario, sigue cayendo.

Un cálculo sencillo ilustrará el sentido que podría tener una estimación de la desocupación relativa a partir de cifras como las anteriores: si a la población en edad de trabajar (15 y más) de 1993 le aplicamos la tasa de ocupación de 1981, obtendríamos un total de ocupaciones remuneradas de 29.8 millones, 6.5 millones por arriba de las observadas. Ésta podría ser una alternativa para calcular el desempleo relativo. Naturalmente sería mejor hacerlo con base en años menos extraordinarios que 1981.

Una manera de expresar lo que estas disminuidas oportunidades de ocupación significan para la población, es la tasa de dependencia que se presenta en el Cuadro 2 y en la gráfica 2.2. Esta expresa cuántas personas deben mantenerse con cada ocupación remunerada. Resulta de la división de la población total entre las ocupaciones remuneradas. Entre 1970 y 1976 esta proporción permanece casi constante alrededor de 3.75. Decece aceleradamente entre 1976 y 1981, alcanzando en este año solamente 3.16, una disminución de casi el 16%. En cambio, a partir de 1981 la tasa crece de manera casi ininterrumpida hasta 1990, año en el que alcanza 3.61, permanece casi constante en 1991 y vuelve a crecer en 1992, para cerrar el periodo en 1993 en 3.71, a pesar de que la transición demográfica estaba generando una menor proporción de menores en la población total. Como efecto de estas modificaciones, ante la presencia hipotética de remuneraciones constantes por puesto de trabajo, el nivel de vida promedio de la población que vive de su trabajo habría aumentado entre 1970 y 81 en 18.5% (calculado sobre la inversa de la tasa de dependencia), y habría disminuido entre 81 y 93 en 14.7%.

Analicemos cuál fue el movimiento en el producto promedio y en las remuneraciones medias por puesto de trabajo.

3. Evolución del Producto Medio, la Remuneración Media y la Distribución Funcional del Ingreso.

El Cuadro y la gráfica 3 muestran el producto medio de la economía mexicana por puesto de trabajo (por ocupación remunerada) y la remuneración asalariada media. El cuadro muestra además el superávit bruto de explotación por puesto de trabajo (al que se le ha denominado plusvalor medio) y las relaciones porcentuales entre tales variables.

La primera serie, la de producto medio por ocupación remunerada, muestra la evolución de la productividad media del trabajo. La serie tiene algunos problemas en 1979. Haciendo caso omiso de este año, entre 1970 y 1981 la tendencia que se observa es la de un aumento gradual en el producto medio por ocupación. En efecto, a precios de 1980, el producto por hombre arranca en 176 miles de pesos anuales en 1970 y llega a 226 mil en 1981. A partir de este último año, desciende irregularmente, llegando a un mínimo en 1986 (219 mil pesos) -cifra cercana a la de 1978- para después empezar a crecer de nuevo, recuperando en 1989 el nivel de 81 y rebasándolo en los años siguientes. En 1993 se alcanzan 243 mil pesos de 1980 por ocupado. La productividad media del trabajo creció entre 70 y 81 en 28.5%, lo que corresponde a una tasa anual media de 2.3%. En el periodo 81-93 los incrementos correspondientes son 7.7% y 0.62%, 3.7 veces menores. En la crisis, la evolución creciente de la productividad del trabajo se interrumpe y desciende ligeramente, pero ante una leve recuperación económica vuelve a crecer.

Antes de analizar cómo se distribuye el producto medio, observemos que si la distribución no se hubiese alterado y los ocupados hubiesen participado a lo largo del periodo de análisis de la misma proporción del producto, habría ocurrido lo siguiente:

a) El ingreso real por ocupación habría aumentado en 28.5% durante el periodo 1970-1981, lo que vendría a combinarse con la disminución en la tasa de dependencia que, como vimos en el apartado anterior, habría significado un aumento en el nivel de vida del 18.5%. La combinación de los cambios en ambas variables -suponiendo constancia en la distribución funcional del ingreso- habría significado un aumento en el ingreso per cápita del 52.3% entre la inmensa mayoría de nacionales que viven de su trabajo: una mejoría que habría sido sin duda impresionante.

b) En el periodo 1981-1993, en cambio, el aumento en el producto medio de 7.7% sólo habría compensado parcialmente la baja en la inversa de la tasa de dependencia del 14.7%, variables que combinadas habrían producido en 1992 un ingreso per cápita entre las familias trabajadoras equivalente al 91.9% del alcanzado en 1981, lo

que significa que, incluso en ausencia de una menor participación en el producto que generan con su trabajo, las familias mexicanas se habrían empobrecido en 8.1% durante el periodo 1981-1992. El dramático deterioro en la distribución funcional y familiar del ingreso que pasamos a documentar, habría venido a agravar este efecto.

Aunque la remuneración media que se presenta en el cuadro es un concepto problemático⁴. Tomándolo con las reservas del caso, y suponiendo que no hubo un cambio brusco en las proporciones de trabajadores no asalariados en la economía, tal como los datos son captados por cuentas nacionales, de tal manera que el grado de error se mantenga razonablemente estable en el tiempo, la variable puede reflejar con claridad las tendencias. Si observamos los

⁴El problema principal se deriva de las dificultades para que haya coherencia entre el numerador (remuneraciones) y el denominador (ocupaciones remuneradas). De acuerdo con las publicaciones del INEGI, el primero sólo incluye la remuneración a asalariados, faltándole los ingresos de los trabajadores por cuenta propia y de los profesionales independientes. En estas publicaciones se advierte al lector que "es incorrecto considerar al excedente bruto de operación como compuesto exclusivamente por las utilidades de las empresas, ya que hay ingresos que en realidad corresponden al de los profesionistas, los que trabajan por cuenta propia y los que atienden sus propios negocios; también debe considerarse que existen negocios que emplean familiares sin pagarles sueldo alguno, cuyo trabajo reporta una utilidad a los mismos" (INEGI, *Sistema de Cuentas nacionales de México. 1988-1991*, Tomo I, p.26). Sin embargo, es la propia institución la que efectúa la división del concepto remuneración de asalariados entre ocupaciones remuneradas y al resultado le llama pesos por asalariado (*Ibid.* cuadro 38). En el denominador, de acuerdo a comunicación verbal de la persona responsable del área de cuentas nacionales en el INEGI, se incluye una cantidad absolutamente coherente con la del denominador. Tal como señalamos en el pie de página número 3, es muy probable que dados los métodos de captación de las ocupaciones remuneradas, se incluya en ellos una parte de los no asalariados (sobre todo en la agricultura), haciendo de numerador y denominador un concepto híbrido. Lo importante es que observando su volumen absoluto queda claro que incluye la inmensa mayoría de la ocupación en el país y que, por tanto, incluye en el numerador también la mayor parte de los ingresos derivados del trabajo, sea éste por cuenta propia o dependiente. En términos de las implicaciones que este sentido ambiguo puede tener en el análisis, parecería que en la medida en que la proporción de asalariados entre dos años dados sea similar, el indicador será un buen reflejo de la evolución de la variable: un *proxy* más o menos adecuado del cambio en el salario promedio. Por eso resulta de gran importancia tomar en cuenta la evolución en la proporción de no asalariados en la ocupación total: los datos de los tres últimos censos son 31.7% en 1970, 37.3% en 1980 y 25.9% en 1990. Aunque el dato de 1980 está complicado por la presencia de un porcentaje muy alto de no especificados, es posible citar el n° absoluto en ambos años como indicativo de las tendencias: de 6.5 millones en 1980 (especificados que aumentarían enormemente si añadiéramos un prorrateo proporcional de los no especificados), el n° de los trabajadores por cuenta propia **disminuyó** para 1990 a 6.2 millones. Estos datos parecerían contradecir los análisis que quieren explicar la baja en la participación de los salarios en el PIB a partir de 1982 como resultado del incremento en las actividades informales asociadas con las no asalariadas.

datos del Cuadro y Gráfica 3 veremos que las remuneraciones medias crecen muy rápidamente entre 71 y 76 y, aunque con algunas fluctuaciones, habrían continuado creciendo hasta 1981. A partir de 1982 descienden abruptamente desde 84,300 pesos de 1980 en 1981 hasta su mínimo en 1988: 51,400 pesos, que representa sólo el 60.9% de aquélla. Entre este año y 1993 hay una recuperación para alcanzar 64,500 en 1993. La remuneración media en 1993, sin embargo, está por debajo no sólo del nivel histórico más alto alcanzado en 1981, sino por debajo incluso del nivel de 1974. Una advertencia adicional sobre el concepto de remuneración media parece necesario. El concepto, por una parte, incluye todos los costos asociados al pago del salario, como cuotas al IMSS, SAR, INFONAVIT, etc, lo que significa que si la base de pago de éstas es modificada hacia arriba, el fenómeno se reflejará como si hubiese habido un aumento en los salarios que el trabajador percibe. Los cambios recientes en la legislación que crearon el SAR y revisaron las cuotas al IMSS deben explicar una parte del aumento del periodo 1988-1993. Pero, además, el concepto incluye las indemnizaciones por despido. De esta manera, en años de transformaciones económicas fuertes como los de 88-94 habrá muchos despidos y las remuneraciones medias podrían crecer como resultado de estas solamente. Parecería que ello ha estado pasando en la economía mexicana en estos años de apertura económica que han significado el cierre de muchas empresas. El efecto combinado de ambas variables podría explicar una proporción importante del incremento observado en los últimos años.

La proporción de las remuneraciones en el producto (Cuadro 3 y Gráfica 3.1), crece entre 1970 y 1976, desde 32.5% hasta 37.6%. Entre dicho año y 1981 se mantiene casi constante con fluctuaciones y disminuye en 1982. A partir de 1983 la participación de los trabajadores en el producto cae estrepitosamente: primero al 30.0%, una pérdida de 6.0 puntos en un año, equivalente al 16.7%. Después continúa bajando continuamente hasta 1988, año en que alcanza 23.3%, estabilizándose casi en el mismo nivel entre 88 y 90. Entre 1990 y 1993 tiene lugar una recuperación de 3.5 puntos porcentuales, terminando nuestro periodo de observación en 26.6%. Sin embargo, buena parte de esta recuperación podría ser espuria por las razones explicadas en el párrafo anterior. El nivel final, un poco por arriba de la cuarta parte del producto, se sitúa 5.9 puntos porcentuales por debajo de la participación en 1970, 11 puntos por debajo del nivel de 1976 y 10.8 puntos por debajo del de 1981, lo que equivale a decir que en 1992 la participación de los trabajadores en el producto representa sólo el 71.1% del nivel alcanzado en 1981.

El producto medio menos el salario medio en cuentas nacionales es igual a la suma del superávit bruto de explotación y los impuestos indirectos netos por trabajador. Este excedente económico se puede considerar una primera aproximación al concepto marxista de plusvalía

generada por trabajador⁵. En el cuadro 3 se aprecia cómo la masa de plusvalía promedio por trabajador crece lentamente durante el período 1970-1977, tiene un salto de alrededor del 9% que lo ubica durante el auge petrolero alrededor de 140 mil pesos por trabajador, y terminado el auge vuelve a crecer con muy pequeñas interrupciones, de manera sistemática y acelerada, en plena crisis, hasta alcanzar 180.6 mil pesos por ocupación en 1992, 28% más que el nivel promedio de los años del auge petrolero. Un crecimiento más acelerado que el del periodo 70-81, que significó un incremento acumulado del 19.2%.

La tasa de plusvalía (plusvalía por trabajador dividida entre salario por trabajador) disminuyó entre 1970 y 1976 del 208.2% al 165.8%, revierte la tendencia entre 77 y 82 para terminar este periodo con un nivel muy por abajo del de 1970: 177.5%. A partir de 1983 se dispara brutalmente y continúa creciendo durante todo el decenio hasta alcanzar en 1990 su máximo: 333.5%, más del doble que en 1976. Es decir, desde el punto de vista del capital, la crisis no existe. En los tres últimos años del periodo analizado la tasa baja al 276.6%, pero nuevamente esto puede estar afectado por las indemnizaciones por despido y los cambios en las cuotas de las prestaciones obligatorias.

Al principio de esta sección concluimos que la combinación del comportamiento del producto medio y de la tasa de dependencia por sí solas, suponiendo constancia en la participación de los factores en el producto, habría producido un aumento en el ingreso per cápita de los hogares trabajadores entre 1970 y 1981 del 52.9%, mientras que entre 1981 y 1991, la misma interacción habría producido un descenso del 7.0%. Hemos descrito la distribución funcional del producto y es tiempo de mirar los cambios que las interacciones de las tres dimensiones generan⁶.

⁵Naturalmente esta interpretación tiene todos los problemas antes mencionados. En la medida en la cual sean numerosos e importantes los trabajadores por cuenta propia cuyas remuneraciones se incluyan en el Superávit Bruto de Explotación, éste se alejará del concepto de plusvalía. La hipótesis por la cual mantengo esta interpretación -tal como la usé en los trabajos del cual éste es una versión actualizada- es la de que en la remuneración de asalariados se incluyen los ingresos de la inmensa mayoría de las ocupaciones del país, asalariadas y no asalariadas. Probar esta hipótesis, o incluso profundizar en ella haciendo, por ejemplo, análisis sectoriales, rebasa los marcos de este ensayo y queda como asignatura pendiente.

⁶El análisis con las tres variables puede formalizarse de la siguiente manera:

$$MS/n = S(o/n) = (S/P)(P)(o/n)$$

donde MS es la masa salarial o remuneraciones totales, S es la remuneración media, n es la población total, P es el producto medio por ocupación, y o/n es el inverso de la tasa de dependencia. Lo que

Entre 1970 y 1981, la participación de los trabajadores en el producto pasó de 32.5% al 37.4%, es decir ganaron 4.9 puntos porcentuales que representan 15.1% de la cifra inicial. Por tal razón, el 52.9% de mejoría hipotética -pues no tomaba en cuenta las participaciones reales- en el ingreso per cápita que habíamos calculado antes, es necesario multiplicarlo por 1.15, lo que resulta en 60.8%, que ya no es un cambio hipotético sino real. Es decir, **el ingreso per cápita proveniente de remuneraciones aumentó en 60.8% en el periodo 1970-1981**. En agudo contraste, en el periodo 81 a 93 las remuneraciones perdieron, como vimos arriba, casi una tercera parte de su participación en el producto, por lo cual el cálculo hipotético que arrojaba un ingreso per cápita de 0.93 en 1992 contra 1.000 en 1981, debe ser multiplicado ahora por 0.711. Esto arroja 0.661, que significa que **el ingreso per cápita de los trabajadores disminuyó en una tercera parte en el periodo 81-92**.

En el periodo 70-81, los tres factores actúan en favor de los trabajadores: el producto por hombre ocupado crece muy rápidamente y los trabajadores aumentan su participación en el producto, pero además como el número de ocupaciones crece muy rápidamente, disminuye la tasa de dependencia, de modo que cada ocupación remunerada mantiene a menos gente ahora. En consecuencia, mejora el nivel de vida de la clase trabajadora en su conjunto en más del 60%. En cambio en el periodo 81-91 dos de los tres factores actúan en contra de la clase trabajadora: disminuye su participación en un producto que apenas crece, lo que en términos netos significa una reducción de las remuneraciones medias, y como la generación de puestos de trabajo se ha estancado, aumenta la tasa de dependencia. Todo esto conduce a una reducción sustancial del ingreso per cápita de los trabajadores.

Contra estos resultados, el argumento de los defensores de la política económica de los últimos 12 años, es que lo que perdieron los asalariados lo "pueden haber ganado los trabajadores por cuenta propia", al producirse una informalización de la economía, por lo que el proceso de aumento en la concentración funcional del ingreso podría ser más aparente que real. El precedente de los años 40-46, en los cuales los trabajadores perdieron también masivamente participación en el producto, en un periodo en el cual difícilmente puede

analizamos antes en el texto fue el porcentaje de cambio de P y de o/n, lo cual bajo el supuesto de que S/P hubiese permanecido constante, arroja un cambio hipotético en el ingreso per cápita de los trabajadores (MS/n). Ahora vamos a introducir S/P, la participación de las remuneraciones, al análisis, obteniendo así el cambio real en MS/n.

sostenerse que hubiese ocurrido una desproletarización del trabajo⁷, tiende a avalar la tesis de que la concentración funcional del ingreso en manos del capital a partir de 1982 es un fenómeno real - y no de informalización de la economía - y es producto del cambio abrupto en los precios relativos básicos, particularmente la baja de los salarios y el aumento en el tipo de cambio y en la tasa de ganancia. Naturalmente, el mecanismo para "lograr el deterioro" en los salarios reales fue la devaluación-inflación, apoyada en una política salarial que garantizase incrementos nominales de los salarios por abajo del crecimiento de los precios.

Hay cuatro tipos de contra-argumentos adicionales, de tipo específico, contra la tesis arriba expuesta, a la que por brevedad podemos llamar de la informalización:

- 1) La población asalariada que siguió desempeñando tareas asalariadas, la que constituye la mayor parte de los ocupados, antes y después de la crisis, vió efectivamente, disminuido su salario real y esto no lo compensa nada, por lo que la tesis de la informalización podría, en el mejor de los casos, referirse a miembros adicionales del hogar (nuevos entrantes a la fuerza de trabajo), y a horas extras de trabajo de los propios asalariados.
- 2) El análisis desagregado para mostrar qué pasó en ramas donde es imposible la informalización.
- 3) El análisis de la evolución en la proporción de asalariados en la economía, que tendería a poner en duda la supuesta desproletarización acelerada de la población.
- 4) Los argumentos de dinámica económica que sostienen que la demanda de los bienes y servicios del sector informal dependen del nivel de ingresos, particularmente de la masa salarial, generada en la economía formal, por lo que, en general, son más procíclicos que anticíclicos.

La Gráfica 3.2 muestra la evolución de la participación de las remuneraciones en el producto bruto de tres sectores de la economía. Se eligieron tres sectores radicalmente distintos. Por

⁷Entre 1940 y 1946 la participación de los trabajadores en el producto se redujo drásticamente en casi 10 puntos porcentuales. En opinión de Enrique Hernández Laos, *Crecimiento Económico y Pobreza en México*, UNAM, 1992, la explicación es la siguiente: "la menor participación de los salarios en el ingreso durante los cuarenta se debió al notable deterioro que registraron los salarios reales durante ese periodo, a consecuencia del acelerado proceso inflacionario y devaluatorio que caracterizó a la economía durante esa década y los primeros años de los cincuenta" (p.83).

una parte, electricidad y agua, dominado por un monopolio público, la Comisión Federal de Electricidad, donde no puede argumentarse que haya habido un aumento en los trabajadores por cuenta propia. Por la otra, se presenta el más informal de todos los sectores, la agricultura, donde tampoco sería muy sólido el argumento de la informalización. Por último, se presenta el sector visible de la informalidad, el del comercio, que viene integrado con hoteles y restaurantes en cuentas nacionales. Si la tesis de la informalización fuese cierta, y lo que los asalariados perdieron lo hubiesen ganado los trabajadores por cuenta propia, esperaríamos una enorme pérdida de las remuneraciones en el sector comercio, donde ha habido aumentos visibles en el número absoluto de informales, y en cambio la baja en la participación de la remuneración de asalariados sería sustancialmente menor en las otras dos ramas. Sin embargo, no ocurre así. El descenso más drástico ocurre en Electricidad, donde las remuneraciones disminuyen del 64% del producto en 1982 al 25% en 1991 (baja del 61%). En comercio la caída es del 20% al 12% (baja del 40%). Y en agricultura el cambio va del 26% al 14% (baja del 46.2%). En estos dos últimos casos la disminución es menor al 50%, mientras en el primero es del 61%. La evidencia es desfavorable para los defensores de la política económica vigente.

Ya antes hemos analizado (pie de página nº4) las tendencias en la proporción de asalariados en la economía, las que parecen ser contrarias a lo postulado por la tesis que venimos examinando. En efecto, los censos de población muestran un aumento en la proporción de no asalariados en el periodo 70-80 (de 31.7% a 37.3%) y una disminución drástica entre 80 y 90, que lleva la proporción a 25.9%. Esta tendencia es exactamente la contraria a lo que supondría la tesis de la informalización. Igualmente, si se examinan las encuestas de ingresos y gastos de 84 y de 89, la proporción de población no asalariada (trabajadores por cuenta propia+ patronos+ trabajadores no retribuidos+ miembros de cooperativas), en plena crisis, disminuye de 38.9% a 33.1%. Entre 1989 y 1992, aumenta muy ligeramente a 34%. De esta manera, parece claro que los defensores de esta tesis tienen serios problemas para probar sus argumentos.

Por último, examinemos el argumento de dinámica económica. Después de un largo análisis y apoyándose en el conocimiento acumulado sobre el tema en América Latina, un estudio del PNUD señala:

Las crisis comprimen la masa salarial (el empleo y/o los salarios) y por tanto el ingreso de las familias. La demanda dirigida hacia las pequeñas unidades (dotada de una alta elasticidad ingreso) cae enormemente. Paralelamente aumentan las nuevas entradas a los empleos independientes y se multiplican las pequeñas unidades más precarias. La oferta agregada por las pequeñas unidades de todo tipo aumenta. Se da por tanto, un derrumbe de los ingresos medios de los trabajadores por cuenta propia y

de los pequeños patronos. Este efecto se transmite a sus asalariados: en general las leyes laborales operan aquí en menor medida y dejan la fijación de los salarios principalmente por cuenta de un mercado en el que la demanda está cayendo y el desempleo aumentando.⁸

Queda aquí claro que las actividades por cuenta propia o en pequeñas unidades económicas, el corazón de la economía informal, tienen serias dificultades para desempeñar una función como la que el "wishfull thinking" de los defensores del régimen los lleva a atribuirle: recuperar para las familias el ingreso perdido por la disminución de los salarios. La posibilidad de frenar la economía y deteriorar los salarios, sin disminuir el nivel de vida de la población, sí constituye un mito, probablemente no muy genial⁹.

4. El Poder Adquisitivo de los Salarios Medios y Mínimos

Las tasas de inflación han sido muy altas en la economía mexicana la mayor parte del tiempo desde 1982 y, como se sabe, los salarios no han aumentado al mismo ritmo. Como consecuencia, tanto los salarios mínimos como los medios¹⁰ han decrecido en términos

⁸ Proyecto Regional para la Superación de la Pobreza, *Economía Popular. Una Vía para el Desarrollo sin Pobreza en América Latina*, PNUD, Bogotá, 1991, p.37.

⁹ El análisis de la distribución funcional del ingreso que realicé en Julio Boltvinik y Fernando Torres, "Concentración del Ingreso y Satisfacción de Necesidades en la Crisis actual", *El Economista Mexicano*, vol.XIX, num. 2, 1986, pp.15-36, permite desagregar la distribución funcional del ingreso entre cuatro agentes: los trabajadores asalariados, el capital privado nacional, el Estado y los agentes externos, para el periodo 1970-1986. De dicho análisis se derivó, como conclusión final, una cuenta de los ganadores y los perdedores en el periodo 1981 a 1986. Tres de los cuatro agentes ganan participación en el ingreso generado por los mexicanos (IGM)- concepto similar al de Producto Nacional Bruto pero estructurado funcionalmente y no en términos de componentes de la demanda- : el capital nacional gana 3.5 puntos porcentuales, el sector público -gobierno y empresas- ganan 4.5 puntos, y los agentes externos ganan 2.7 puntos. Entre los tres suman 10.7 puntos, mismos que corresponden a lo que fue perdido por los trabajadores, que fueron los únicos perdedores: 10.7 puntos porcentuales. "Los movimientos en los precios relativos, concluía aquel análisis, explican quiénes fueron los ganadores y quién fue el perdedor. Tasas de interés, tasas de ganancia y tipos de cambio más altos explican por qué los agentes externos, el capital nacional privado y el Estado fueron los ganadores. Salarios más bajos y desempleo explican por qué los trabajadores fueron los únicos perdedores"(p.34).

¹⁰ En realidad, costo por trabajador para el empresario, ya que el concepto de remuneración a asalariados de cuentas nacionales maneja ingresos antes de impuestos e incluye las cuotas (patronal y laboral) al IMSS y al INFONAVIT.

reales. La evolución de las remuneraciones promedio ha sido analizada antes y concluimos que, salvo por una ligera recuperación a partir de 89 y hasta 93 que las deja por abajo incluso de los niveles de 1972, han decrecido desde 1982.

Veamos ahora la evolución del salario mínimo. Como puede verse en el Cuadro y la Gráfica 4, ésta ha sido aún peor. El salario mínimo de junio de 1995 es sólo el 35.2% de su nivel promedio en 1981. Los salarios mínimos en términos reales alcanzaron su máximo histórico en 1976 y decrecieron lenta pero sostenidamente hasta 1981, y a partir de 1982 empezaron un descenso muy acelerado. Los salarios mínimos, en términos reales, se han reducido a casi la tercera parte del nivel que tenían al finalizar la etapa de expansión. Como puede apreciarse en el Cuadro 4 y en la Gráfica correspondiente, el deterioro es continuo prácticamente a todo lo largo del periodo. Hay un brusco descenso en 82 y otro similar en 83. Durante 84 y 85 hay una cierta estabilización, para nuevamente entrar a un fuerte y prolongado periodo de deterioro acelerado que cubre todo 86 hasta el tercer trimestre de 1990, fecha a partir de la cual el descenso continúa, pero a un ritmo menos acelerado.

Otra manera de apreciar lo que ha ocurrido con los salarios mínimos y con las remuneraciones medias, es relacionándolos con los costos de la canasta normativa de satisfactores. Ello permite no sólo calcular la evolución relativa del poder adquisitivo del salario, sino ubicar su nivel absoluto en cada uno de los años del periodo bajo análisis. Aplicando los índices de precios al consumidor por objeto del gasto a los costos monetarios y de autoproducción de la Canasta Normativa de Satisfactores Esenciales (CNSE) de marzo de 1982¹¹, se obtuvo su costo a precios corrientes en 1963, 1968 y anualmente a partir de 1970 hasta 1993. El ingreso mínimo legal anual se definió como el salario mínimo general del DF multiplicado por 390 días: lo que resulta de sumar a los 365 días del año 15 días de aguinaldo y una estimación -conservadora- de 10 días más por concepto de prima vacacional y reparto de utilidades. Al comparar los costos de la CNSE con el ingreso mínimo legal anual (IMA) se obtienen dos conceptos: 1) el número de perceptores de IMA necesarios por familia para adquirirla (NPNIMA); y 2) las brechas legales -diferencias entre el IMA y el costo de la

¹¹En 1982, como parte de los trabajos de COPLAMAR, definí una Canasta Normativa de Satisfactores Esenciales para la familia promedio nacional (4.9 personas) y calculé su costo en el DF a precios de marzo de 1982. El lector puede consultar la estructura del costo de la canasta en Julio Boltvinik, "Ciudadanos de la Marginación y la Pobreza" *El Cotidiano*, núm. 19, septiembre-octubre de 1987, pp.305-317 y 322-326. La composición detallada de la canasta puede consultarse en COPLAMAR, *Macroeconomía de las Necesidades Esenciales*, Siglo XXI Editores, México, 1983, pp. 133-147.

CNSE. Adicionalmente, al establecer la relación entre la remuneración media y el costo de la canasta se obtiene el n° de perceptores de ingresos medios necesarios para tal fin (NPRMA).

Al observar la evolución en el tiempo de la relación entre el IMA y la CNSE, se pueden delimitar, claramente, tres periodos (Véase Cuadro y Gráfica 5):

1) De 1963 a 1977 en el que el número de perceptores necesarios de ingreso mínimo legal anual (NPNIMA) para adquirir la CNSE disminuye aceleradamente. Durante este período el avance es notable: el NPNIMA se redujo -en sólo 14 años- a menos de la mitad: de 3.4 a 1.6.

2) De 1977 a 1982 el NPNIMA, luego de un aumento en el primer año, se mantiene casi constante a un nivel ligeramente por arriba de su mínimo histórico. Así, se presenta un período de 5 años en el que menos de dos salarios mínimos (entre 1.75 y 1.82) permitieron la adquisición de la CNSE.

3) A partir de 1983 la curva empieza a ascender rápidamente, ascenso que continúa hasta fines de 1994, aunque se desacelera en 93-94. Al 1° de enero de 1994 se requerían 5.3 perceptores del IMA para adquirir la CNSE para 4.9 personas. Más o menos el triple que en el período 78-82 y 3.3 veces más que en 1977. A junio de 1995 NPNIMA ha alcanzado 6.1, más de dos y media veces peor que la de 1968, y 1.8 veces peor que la de 1963, 32 años antes. El deterioro es particularmente acelerado entre 88 y 89, y entre 90 y 91. En 1994 se introdujo y se ha mantenido, un crédito fiscal al salario para los trabajadores de menos de 2 salarios mínimos, que se puede interpretar como un impuesto negativo. Este es un ingreso real que viene a sumarse al salario mínimo. Un trabajador con salario mínimo en el D.F., con las prestaciones de ley exclusivamente (IMSS, SAR, INFONAVIT, aguinaldo) recibe, a partir del último trimestre de 1993 un crédito al salario que ascendía, a mediados de 1994, a N\$48.50 mensuales, lo que representa el 10.6% del salario mínimo mensual. Si este dato se añadiera en el Cuadro 5, el IMA pasaría de N\$5,954.90 al año a N\$6,536.90, lo que transformaría el NPNIMA de 5.30 a 4.83, y representaría una mejoría y un cambio de tendencia en la evolución de la variable. Sin embargo, notemos que el crédito fiscal lo recibirán solamente algunos trabajadores, los mismos que ya tienen IMSS y las demás prestaciones obligatorias por ley. Los trabajadores de empresas no formales se verán, seguramente, privados del beneficio.

El cociente entre remuneración media y CNSE, que expresa el número de perceptores necesarios con remuneración media para adquirir la CNSE, NPRMA, disminuye de 1970 (primer año para el que se dispone del cálculo) a 1977 en forma similar que NPNIMA: desde

2.4 hasta 1.7. De hecho los valores de NPNIMA y NPNRM son casi iguales al principio de los años setenta, puesto que como puede apreciarse en el cuadro, la remuneración media nacional y el IMA del D.F. eran muy cercanos en esos años. En el segundo periodo, 78-82, mientras el salario mínimo tiene una leve baja en su poder adquisitivo en términos de la CNSE, y por tanto NPNIMA aumenta, la remuneración media real y NPRMA se estabilizan, terminando 1982 en 1.75. Como el número promedio de perceptores por hogar era de alrededor de 1.6 personas por hogar (1.58 según la ENIGH84), el NPNRM expresa que el hogar trabajador medio de este país tuvo un poder adquisitivo muy cercano al necesario para adquirir la CNSE en todo el periodo 76-82.

A partir de 1982 el NPNRM crece -aunque con fluctuaciones- para terminar en 1993, último año para el que se dispone de la información, en 2.2, por arriba del de 1972. La ganancia en poder adquisitivo de los salarios -en términos de la CNSE- lograda entre 1970 y 1981, se pierde totalmente de 1983 a 1987, en el que se alcanza 2.46, valor superior al de 1970 (2.40). Entre 1987 y 1991 casi no hay cambio salvo una transitoria baja en 1988. En 1993 hay una baja del indicador, que pasa de 2.43 a 2.27, lo cual puede estar influido, como explicamos antes, porque el concepto de remuneración media incluye el costo de las prestaciones y las indemnizaciones por despido.

El trabajador promedio del país vuelve nuevamente a ser pobre. La razón no es ni con mucho una de productividad. El trabajador promedio de 1993 produce (cuadro 3) 38.5% más que el de 1970. La regresión histórica en el ingreso mínimo legal y medio de los trabajadores no es, simplemente, una vuelta al pasado. En 1963 el ingreso familiar promedio era inferior al costo de la CNSE. En 1994 el ingreso familiar promedio es sustancialmente superior al costo de la CNSE. La miseria parecía un costo necesario de la acumulación y el crecimiento en 1963. En 1994 ya no es así.

La brecha legal puede basarse en una interpretación estricta o flexible de la legislación. En el primer caso, se trata de una interpretación del artículo 123 constitucional según la cual el salario mínimo del jefe de familia debiera bastar para que ésta, sin ningún ingreso adicional, satisficiera sus necesidades. La brecha legal estricta de pobreza es igual al costo de la CNSE menos el ingreso mínimo legal. La interpretación flexible significa que, en un momento dado, el salario mínimo debiera bastar para que, en conjunto, el número de perceptores de ingresos por familia obtuviese un ingreso suficiente para adquirir la CNSE. Esta interpretación, si se lleva al extremo, muestra inconsistencias. Por estas razones, la interpretación flexible sólo puede ser válida dentro de ciertos límites. La familia promedio nacional en 1980 estaba constituida por 4.9 personas, de las cuales 2.77 eran adultos mayores de 15 años, 1.66 niños entre 3 y 14 años y 0.47 bebés. Con esta estructura parece claro que el máximo de miembros de la familia en la PEA compatible con las labores del hogar y la asistencia a la escuela de los

menores, debiera ubicarse en 1.77. Se podría suponer que los límites de la brecha legal estarían dados, en su máximo, por la interpretación estricta, y en su mínimo por la diferencia entre el costo de la canasta y 1.77 salarios mínimos por familia.

Como puede apreciarse en el Cuadro 5 y en la Gráfica 5.1, la brecha estricta de pobreza expresada como porcentaje respecto al costo de la CNSE, que expresa el faltante por cubrir de ésta por un ingreso mínimo legal anual (IMA), desciende rápidamente desde el 70.7% en 1963 a un mínimo de 38.8% en 1977; después se mantiene relativamente estable (con fluctuaciones) alrededor del 45% en el período 1978-82; y a partir de 1983 aumenta vertiginosamente, rebasando el valor de 1963 en 1989: año éste en que alcanza el 73.7%. Sin embargo, el deterioro continúa y en 1993 la brecha estricta de pobreza alcanza el 80.8%, lo que no es más que otra manera de decir que un salario mínimo sólo cubre el 19.2% del costo de la CNSE para la familia promedio nacional. Al arrancar 1994, la brecha habría aumentado al 81.2% sin considerar el crédito al salario y bajaría al 79.3% al tomarlo en cuenta, lo que sigue estando por arriba incluso del nivel de 1991. Sin considerar el crédito al salario, a Junio de 1995 la brecha habría alcanzado el 83.6%.

El movimiento de la brecha legal flexible de pobreza es similar al anterior, aunque con un rango de variación distinto. La familia promedio en 1977, con 1.77 perceptores de ingreso mínimo, hubiese recibido un ingreso monetario de 73,500 al año, 5,700 pesos más que el costo de la CNSE, resultando en una brecha flexible de pobreza negativa (-8.3%). Esta circunstancia, de brechas legales flexibles de pobreza negativas, se repite en 1976, 1978 y en 1982, aunque en proporciones menores. A partir de enero de 1983, sin embargo, ese nivel se pierde rápidamente. En 1994, la familia promedio trabajando todos los adultos (uno en casa y 1.77 fuera del hogar, percibiendo salarios mínimos con crédito al salario) podría adquirir sólo la tercera parte de la CNSE, su brecha sería del 66.7% sin tomar en cuenta el crédito fiscal. Con la misma consideración, la brecha flexible habría llegado a 70.9% en junio de 1995.

Los niveles de brecha, tanto estrictas como flexibles- alcanzados en los años noventas, superan con mucho los niveles de 1963, treinta años atrás.

La experiencia alcanzada en el período enero 1976-enero 1982 muestra que es posible (en las condiciones contemporáneas del país en cuanto a desarrollo económico y distribución del ingreso) la vigencia de un salario mínimo equivalente al rango inferior de la banda del requerido para cumplir la norma constitucional. Si el lector hubiese tenido algunas dudas respecto a la viabilidad de la CNSE para postularla como un derecho universal para todos los mexicanos, nos parece que lo antes presentado debe haberla disipado. Por tanto, esta evidencia viene a sustentar que la CNSE es una canasta normativa adecuada y que el nivel de la línea de pobreza que su costo determina es el nivel correcto para la economía mexicana a partir de los

años setentas. Esto no implica, sin embargo, que no debiera actualizarse, lo cual es una tarea en gran medida pendiente.

5. Distribución Familiar del Ingreso

De los dos tipos básicos de distribución del ingreso -funcional y familiar- la primera fue analizada en términos generales en la sección 3. Aquí analizamos la segunda.

Según los análisis de Enrique Hernández Laos, quien ha ajustado a cuentas nacionales los ingresos captados por las encuestas de ingresos y gastos a partir de 1963, el coeficiente de Gini de la distribución del ingreso en México disminuyó más o menos rápidamente entre 1963 y 1977, desde 0.541 hasta 0.462, pasando por 0.498 en 1968, lo que sustentaría la tesis de que en este periodo hay una tendencia a disminuir el grado de desigualdad en la distribución del ingreso en México. (Crecimiento Económico y Pobreza en México, op.cit. Cuadro 2.14). Según él, después de diversas correcciones a los datos y de su ajuste a cuentas nacionales, entre 1977 y 1984 (primer trimestre) la distribución del ingreso se habría mantenido prácticamente constante (0.461 en 1984). La evolución de la distribución del ingreso entre 77 y 84 es particularmente problemática, dado que la encuesta del primer año no publicó los datos del ingreso no monetario, y que el cuestionario de la segunda encuesta difiere sustancialmente de las anteriores. Además el periodo 1977-1984 es un periodo difícil de analizar porque comprende todo el auge petrolero (1978-1981) y cerca de dos años de crisis (82-84).

En el Cuadro 6 se presentan los principales resultados de la distribución del ingreso en México, tal como las presentan las publicaciones de las ENIGH de 84, 89 y 92. Si los datos no estuviesen sesgados en diferentes proporciones por la subestimación desigual del ingreso de los hogares, el análisis de estos datos podría reflejar la evolución en la distribución del ingreso. Supongamos que ello es así, a falta de elementos de juicio adicionales. La historia que los datos muestran es en general coherente con la evidencia que hemos analizado hasta ahora y que apunta a niveles crecientes de desigualdad en la economía mexicana. Entre 1984 y 1989 el coeficiente de Gini del ingreso total de los hogares aumenta desde 0.4292 hasta 0.4694, incremento muy fuerte en sólo cinco años, equivalente al 9.4%. Entre 1989 y 1992 este coeficiente se estabiliza relativamente y sólo aumenta al 0.4749, lo que representa el 1.2%.

Independientemente que no podemos integrar estas cifras, que no están ajustadas a cuentas nacionales, con las de Hernández Laos en una sola serie, el supuesto que hemos adoptado permitiría la siguiente lectura de las tendencias en la distribución del ingreso desde 1963 hasta 1992. El periodo completo puede ser subdividido en 3 subperiodos: en el primero, entre 1963 y 1977, habría ocurrido una disminución significativa de la desigualdad; en el segundo, 1977-1984, no habría habido cambios; en el tercero, a partir de 84, habría un aumento en la concentración del ingreso, en forma muy acelerada entre 84 y 89 y, en forma aparentemente

más moderada, de 89 a 92. Una trayectoria en forma de U, en la cual la parte descendente es el periodo 63-77, la horizontal el de 77-84, y la ascendente a partir de 84. Una curva muy similar a la que hemos visto para NPNIMA y a la de la brecha legal.

Lo anterior se deriva del análisis de la distribución del ingreso total de los hogares, que incluye ingreso monetario y no monetario. Al analizar el comportamiento del Gini de los dos componentes del ingreso, vemos que mientras ambos aumentan entre 84 y 89, entre 89 y 92 se mueven en direcciones opuestas: aumenta sustancialmente el del monetario y disminuye de manera aún más fuerte el del no monetario. Conviene analizar entonces las trayectorias de los Gini de los dos componentes del ingreso. El monetario aumenta de 0.4562 a 0.4889 entre 84 y 89 y llega a 0.5086 en 1992. El incremento en el primer periodo es de 7.17%, que equivale a una media anual de 1.39%, el aumento en el segundo periodo es de 4.03%, que representa una media anual de 1.33%, como se ve prácticamente igual a la del primer periodo. Es decir estamos ante una trayectoria de concentración del ingreso monetario que no se desacelera entre 89 y 92, sino que mantiene la misma tasa de crecimiento observada entre 84 y 89.

En cambio, el Gini del ingreso no monetario experimenta un fuerte aumento entre 1984 y 1989, de 0.5506 a 0.5921, mientras entre 89 y 92 ocurre una aceleradísima reducción que lleva el indicador a 0.5404, por abajo del dato de 84. ¿Qué es el ingreso no monetario y por qué su distribución tiene estos cambios bruscos? ¿La concentración del ingreso que interesa analizar es la del ingreso total o es fundamentalmente la del monetario?

Observemos, en primer lugar, que el ingreso monetario representa entre las tres cuartas y las cuatro quintas partes del ingreso captado por las encuestas. El no monetario representó en 84 el 21.2%, en 89 el 22.5% y en 92 el 26.1%, mostrando que aunque es una parte minoritaria, su importancia ha venido creciendo, particularmente entre 89 y 92. En segundo lugar, en las tres encuestas cerca de las cuatro quintas partes del ingreso no monetario están compuestas por dos rubros: el alquiler imputado de la vivienda propia y los regalos en especie (entre ambos rubros representan el 78.7% en 84, el 81.7% en 1989 y el 83.7% en 1992). Estos rubros aumentan de valor espectacularmente en el periodo: una tasa media anual de 5.6% entre 84 y 89, y mucho más alta: 9.7% entre 89 y 92. Los dos rubros tienen particularidades que los hacen inadecuados para reflejar la evolución del nivel de vida real de las familias. El primero se refiere a los regalos recibidos solamente, cuando el concepto pertinente para un hogar individual es el concepto neto: regalos recibidos menos regalos otorgados. Es decir, a menos que hicieramos la corrección, el concepto es inservible.

A diferencia de los demás rubros de ingresos, el de alquiler imputado de la vivienda propia está constituido por un cálculo virtual de los "servicios prestados" por la vivienda a sus moradores. Si entre un año y otro hay un aumento en los precios relativos de la vivienda, los

hogares que siguen viviendo en la misma casa (la inmensa mayoría en periodos cortos) aparecerán con ingresos mayores simplemente por efecto del cambio en los precios relativos. Incluso muchos hogares pueden dejar de ser pobres por este sólo efecto, aunque sus condiciones materiales de vida no se hayan modificado en lo más mínimo. Evidentemente algo de este tipo está ocurriendo entre 89 y 92, cuando el ingreso captado por la ENIGH en alquiler imputado aumenta en 32.3%, (24.2% en términos per cápita). Este efecto desaparecería totalmente si los datos de 92 fuesen deflactados para expresarlos en pesos de 89 usando índices de precios específicos, en cuyo caso el cambio restante, si lo hubiera, expresaría algo cercano a la mejoría en el stock de vivienda (Véase adelante la sección 6).

Entre 1984 y 1992 el índice de precios de la vivienda aumentó 30.5% más que el INPC. Entre 1984 y 1989 la tasa anual de crecimiento de los precios de la vivienda fue de 78.4%, 8% más rápida que la del nivel general de precios (72.9%). Entre 1989 y 1992 la diferencia entre ambas tasas anuales fue aún mayor, del 19%: 28.3% la de vivienda y 23.7% la general. Las diferencias con respecto al índice de alimentos, el principal rubro en el consumo de los hogares de bajos ingresos, es aún mayor puesto que este índice aumentó más despacio que el general.

Por tanto, no parece pertinente incluir el alquiler imputado de la vivienda en el análisis de la evolución de la distribución del ingreso entre 84 y 92. Dado que este rubro y el de regalos representan, como vimos, el grueso del ingreso no monetario, y dada la corrección requerida en regalos para hacerlo utilizable, parece inevitable la conclusión que el ingreso adecuado para el análisis de la evolución en la distribución del ingreso en el periodo 84-92 - mientras no se realicen las correcciones requeridas- es el ingreso monetario. Si esto es correcto, se sigue que tanto entre 1984 y 1989 como entre 1989 y 1992, por primera vez desde 1963, aumentó rápidamente la concentración del ingreso personal en México, tal como ésta se mide con el coeficiente de Gini.

SEGUNDA PARTE: LA POBREZA POR INGRESOS

6. Evolución de la Pobreza por Ingresos

Aplicando la CNSE que arriba utilizamos para el análisis del poder adquisitivo de los salarios mínimos y promedio, Enrique Hernández Laos (op. cit.) ha calculado la incidencia de la pobreza y de la pobreza extrema en México en 1963, 1968, 1977 y 1984¹². Asimismo, con

¹²En el texto que sigue se omite el análisis de la pobreza extrema, porque la forma en que la mide Hernández Laos, que es la que apliqué en COPLAMAR en 1982, me parece ahora inadecuada. La

ciertos supuestos, ha hecho una estimación de la pobreza en 1981 y en 1988. Esto permite tener una visión de largo plazo de la evolución de la pobreza en el país. En esta sección reseño los resultados de su análisis y, a la luz de información reciente sobre la distribución del ingreso que se presentó en el apartado anterior, discuto los posibles niveles de la pobreza en México en 1989 y 1992. En el Cuadro 7 resumo los resultados alcanzados por Hernández Laos y añado mis propias estimaciones.

Las tendencias que este cuadro muestra son las de una rápida reducción de la proporción de población en pobreza en el periodo 63-68 (a una tasa media anual de -1.3%), una muy rápida baja entre 68 y 77 (-2.46% anual) y una aceleradísima disminución entre 77 y 81 (aunque en este caso se trata de una estimación, ya que no se cuenta con una encuesta de Ingresos y Gastos para 81): 4.6% anual. Se habría logrado así reducir en 17 años la pobreza de más de las tres cuartas partes de la población a menos de la mitad.

Sin embargo, después de 1981 habría ocurrido un brusco cambio de tendencia por el cual la pobreza no sólo habría dejado de disminuir sino que habría empezado a aumentar aceleradamente, alcanzando tres años después 58.5%, lo que significaría una tasa media anual de crecimiento del 6.5%. El porcentaje de pobreza en 1984 es ligeramente superior al de 1977.

Para estimar la pobreza en 1981 y en 1988, el autor aplicó al primer año la estructura por deciles de la distribución del ingreso de 1977 y la de 1984 para el segundo. Es decir, ambas

pobreza extrema fue definida como la población que tiene ingresos inferiores al costo de una canasta llamada submínima, que corresponde a los rubros de alimentación, vivienda, salud e higiene, y educación de la CNSE. Esta manera de cortar los satisfactores de una canasta es inadecuada, ya que se eliminan necesidades completas como transporte, vestido y calzado, en las cuales incluso los más pobres tienen que gastar algo. La manera correcta de acercarse a una conceptualización de la pobreza extrema y a una medición coherente de ella, consiste en desarrollar y operacionalizar la distinción entre pobreza absoluta y relativa, incluyendo en la primera solamente lo indispensable para la satisfacción de todas las necesidades en condiciones de dignidad, mientras que en la segunda se incluyen además los elementos de participación en el estilo de vida socialmente dominante y de reducción del trabajo doméstico extremo. Esta vía la he emprendido, en forma experimental, en mis trabajos de medición de la pobreza citados en el pie de página núm.1. La canasta de satisfactores que permite calcular la línea de pobreza extrema, a la que le he llamado Canasta Normativa de Satisfactores de Subsistencia (CNSS), tiene un carácter horizontal, esto es, comprende todas las necesidades, pero en cada una de ellas selecciona exclusivamente los rubros estrictamente indispensables para satisfacer las necesidades en condiciones de dignidad. Por ejemplo, la CNSS no incluye previsión alguna para el consumo de alimentos fuera del hogar, ni incluye el refrigerador doméstico.

son estimaciones de lo que habría sido la pobreza en el país si prevaleciera la distribución supuesta. En ese caso, la incidencia de la pobreza entre 1984 y 1988 habría permanecido prácticamente igual. Ahora sabemos, por la Encuesta de Ingresos de 1989, publicada por INEGI en 1992, que el ingreso entre 1984 y 1989 sufrió un proceso de concentración muy alto, lo que se presentó en la sección anterior. La evaluación desde una medición de pobreza comparable con las anteriores del autor (lo cual supone entre otras cosas el ajuste a cuentas nacionales) es una tarea pendiente. Sin embargo, puesto que la distribución del ingreso empeoró, los estratos intermedios -donde corta la línea de pobreza con el ingreso de los hogares- tienen un ingreso más bajo que lo que el autor supuso, por lo cual la pobreza será necesariamente más alta que la que él estimó, rebasando en 1989 el 60% de la población. Entre 1984 y 1989 el consumo privado per cápita disminuyó en la economía en su conjunto a una tasa media anual del -1.2%. Si a esto añadimos el aumento en la concentración del ingreso (Gini de 0.43 al 0.47), veremos que el aumento de la pobreza tiene que haber sido acelerado.

Aunque entre 1989 y 1992, a diferencia del periodo anterior, el PIB creció más rápido que la población, la diferencia fue pequeña, por lo que el ingreso per cápita aumentó muy poco, y dado el deterioro en la distribución del ingreso monetario observada entre 89 y 92, la pobreza debe haber aumentado también en estos tres años, pero menos rápido que en los anteriores.

La clave está en determinar si el ingreso real de los deciles 5, 6 y 7 continuó deteriorándose. Esto se presenta en el Cuadro 8, con datos de las ENIGH 89 y 92, sin ajustar a cuentas nacionales (El análisis será válido por tanto en la medida que ambas encuestas subestimen el ingreso de estos deciles en la misma proporción o que al menos la de 1992 no subestime este ingreso en mayor medida que la de 1989). En el cuadro se aprecia que el ingreso total por hogar del decil 5 creció en 2.1% en los tres años, el del decil 6 en 2.6% y el del decil 7 en 4.3%. Sin embargo, al analizar los componentes monetario y no monetario, observamos que el ingreso monetario por hogar de los tres deciles disminuye en términos reales: en 6.3% en el decil 5, en 3.1% en el 6, y en 5.4% en el decil 7. En contraste, el ingreso no monetario por hogar en términos reales (deflactando por el índice general del INPC) creció en forma explosiva: 30.8% en el decil 5, 22.4% en el 6, y 41.9% en el 7. Es decir, es el ingreso no monetario, cuyos problemas hemos visto antes, el que crece y explica el crecimiento del ingreso total de estos deciles.

Una corrección muy sencilla que se ha realizado en el cuadro 8.1 -pero cuyos resultados parciales no se presentan- consiste en deflactar el alquiler imputado de la vivienda en 1992, para expresarlo a precios de 1989, con el índice específico de la vivienda en lugar de con el índice general como se hizo en el cuadro 8. Ello basta para que el ingreso total por hogar en el decil 5 deje de crecer prácticamente: 0.4%. En el decil 6 el incremento también se vuelve

minúsculo: 1%, mientras en el séptimo decil el incremento se reduce a 2.6%. Si además se eliminan los ingresos por regalos -por lo antes apuntado-, el ingreso total por hogar entre 1989 y 1992 en los deciles que venimos trabajando, cambia de signo y se reduce. Esto se presenta en el Cuadro 8.1. Puede apreciarse que al aplicar las dos correcciones -la manera de deflactar y la eliminación de los regalos en ambos años- el ingreso total por hogar en los deciles 5, 6 y 7, se reduce entre 89 y 92 en 3.1%, 2.7% y 1.6%. Por tanto, con las reservas del caso por no haberse llevado a cabo el ajuste a cuentas nacionales, la pobreza entre 1989 y 1992 debió aumentar, aunque en una proporción pequeña, tal como se estima en el cuadro 7: del 64% al 66%. Nos estamos acercando a los niveles de los sesenta. Por lo pronto, hemos rebasado con mucho los niveles de pobreza de 1977, haciendo que en materia de lucha contra la pobreza la década perdida no sea una sino dos, y muy pronto tres¹³.

¹³Un grupo de estudiantes del ITAM calculó la incidencia de la pobreza en México en 1992-en base a los datos publicados de la ENIGH-92, siguiendo la metodología de la CNSE y realizando el ajuste a cuentas nacionales con el mismo procedimiento aplicado a las encuestas de 1963 a 1984 por Hernández Laos. El resultado es una incidencia de 65.2%, que viene a confirmar el cálculo hipotético presentado en el cuadro 7. Véase: Jana Boltvinik, Jorge Creixell, Mari Carmen Diaz, Regina García Cuéllar y Antonio López Puerta, "Estimación de la Pobreza y la Pobreza Extrema en México. Ajuste a Cuentas Nacionales 1992", ITAM, 1992, inédito. En otro capítulo de este libro se presenta la crítica detallada del trabajo reciente de INEGI sobre la evolución de la pobreza en Méxiuco entre 1984 y 1992.

TERCERA PARTE: LA INSATISFACCION DE NECESIDADES

7. Pobreza Educativa

Entre 1940 y 1990 la población adulta (15 años y más) del país se multiplicó por 4.3, pasando de 11.5 a 49.6 millones de personas. En ese mismo período, el número de mexicanos analfabetas permaneció prácticamente constante, fluctuando entre 6.0 y 6.7 millones, lo que ha significado una disminución rápida y continua del porcentaje de adultos iletrados. Mientras en 1940 más de la mitad de la población adulta (51.7%) era analfabeta, en 1990 había descendido a la octava parte (12.4%). En el cuadro 9 puede verse el decrecimiento del porcentaje de analfabetas y del de la población sin instrucción, que constituyen dos maneras de definir la población en situación de indigencia educativa. Entre 70 y 80 el porcentaje de población sin instrucción se reduce prácticamente a la mitad, pasando de 31.6% a 16.1%, lo que supone una tasa anual de -6.5%, mientras que en el segundo periodo se reduce solamente en 15% (de 16.1% a 13.7%), lo que equivale a una tasa anual de -1.6%, mostrando claramente una desaceleración.

Sumando la población sin instrucción y la población con primaria incompleta se obtiene el total de pobres extremos educativos o población sin primaria. Esta población (columna 5, cuadro 9) crece en números absolutos de 1940 a 1970 a una tasa media anual de 2%, pasando de 10.3 millones en 1940 a 18.3 millones en 1970, y a partir de entonces se mantiene prácticamente constante. En términos relativos (porcentaje de la población adulta total) la población sin primaria era en 1940 casi el 90% y 50 años después constituye un poco más de una tercera parte (36.9%). En los 30 años de 1940 a 1970 sólo se logra reducir la pobreza extrema educativa en 18 puntos porcentuales (de 88.9% a 70.5%), una disminución porcentual de 20.7% (Más de la mitad de esta reducción se obtiene entre 1960 y 1970). En gran contraste, entre 1970 y 1980 la población sin primaria cae dramáticamente, de 70.5% a 48.3%, disminución mayor en puntos porcentuales absolutos (22.2) que la de las tres décadas anteriores juntas (18.4). Entre 1980 y 1990 la reducción es de 11.4 puntos porcentuales, la mitad que en la década anterior, mostrando una evidente desaceleración, similar a la mostrada por la reducción de la indigencia educativa.

Como contrapartida de lo anterior, la población adulta que tenía la primaria completa o más, que aumentó a tasas medias anuales altas en las primeras tres décadas (5.1%, 6.2% y 7.2%), lo hace a una tasa explosiva en la década 1970-1980 (9.9%), con lo cual en un decenio aumentan los adultos con primaria completa en 12.07 millones, 1.6 veces más que el total alcanzado en 1970: 7.65 millones. Es decir, la población adulta con primaria completa o más (en nuestro esquema, los no pobres extremos) se multiplicaron por 2.6 en la década del setenta, alcanzando una cifra cercana a los 20 millones. Entre 1980 y 1990 la tasa de

crecimiento media anual de esta población se reduce a menos de la mitad: 4.8%, la más baja en las 5 décadas.

Sin embargo, estas tasas de crecimiento de la población con primaria completa pueden estar influidas por la tasa general de crecimiento de la población de 15 años y más. Para evitar la distorsión que esto puede introducir, he calculado la tasa de crecimiento de la población adulta mayor de 15 años con al menos la primaria completa, la cual pasó de ser sólo el 11.1% de la población de 15 años y más en 1940 al 63.1% en 1990. Sin embargo, el avance no ha sido igual en todos los decenios. De 40 a 50 casi no crece (del 11.1% pasa al 13.9%). De 1950 a 1960 se acelera un poco (del 13.9% al 19.7%). Aún así, en estas dos décadas no ha logrado duplicarse. Entre 60 y 70 el aumento es un poco más acelerado: del 19.7% al 29.5%. Pero en los setentas el cambio es espectacular: del 29.5% en 1970 al 51.7% en 1980. Por último, el crecimiento en la década de los años ochentas es mucho más lento: del 51.7% al 63.1%. En términos de tasas anuales medias de crecimiento los resultados son: 40-50: 2.3%; 50-60: 3.5%; 60-70: 4.1%; 70-80: 5.8%; y 80-90: 2.0%. Como se ve, entre 80 y 90 se presenta la tasa más baja de todas las décadas, muy por abajo del desempeño precedente.

En el Cuadro y Gráfica 9.1 se presenta la estructura completa de escolaridad de la población adulta, desde la categoría de sin instrucción hasta la de posgrado, en 1970, 1980 y 1990. La "línea" de pobreza educativa divide la población adulta en dos segmentos: los que tienen secundaria completa y los que no la tienen. Entre 1970 y 1980, el número de adultos con secundaria completa o más -los no pobres en materia educativa- aumentan de 2.304 a 9.018 millones, esto es, se multiplican por casi cuatro. O lo que no es más que otra manera de ver esta modificación, de cada cien "nuevos" adultos el sistema fue capaz de dotar de secundaria a 56, esto es, a más de la mitad, cuando en 1970 sólo tenían secundaria 9 de cada cien. El cambio porcentual fue también muy rápido: los no pobres en materia educativa ganaron 14.9 puntos porcentuales, pasando de 8.9% a 23.8%, multiplicando por 2.7 su participación en el total de adultos. En 1980 había más adultos con secundaria completa (9.018 millones) que los que en 1970 tenían la primaria completa (7.649 millones). Estos son cambios muy impresionantes.

Veamos los de 80-90. En esta década el sistema duplicó la población con secundaria o más, que pasó de 9 a 18.4 millones. La proporción de población adulta con secundaria pasó del 23.8% al 37.1%. El incremento absoluto es mayor pero el relativo mucho menor- el porcentaje "sólo" se multiplica por 1.6- que en la década anterior. Puesto que la multiplicación por cuatro del número absoluto, o por 2.7 del relativo no pueden sostenerse por mucho tiempo, es necesario dilucidar en qué medida las cifras reflejan una desaceleración real o la naturaleza del fenómeno. Una manera de ver este fenómeno es mediante la población marginal (o incremental) con cada uno de los niveles: consiste en

dividir el incremento de la población con el nivel educativo entre el incremento en la población total del grupo de edad. Esto se presenta en el cuadro 9.1 para los periodos 70-80 y 80-90, en las columnas 8 y 10. En cuanto a primaria, la tasa marginal de población no pobre extrema es prácticamente 100 en ambas décadas. ¿Significa ello que se ha llegado al límite puesto que se está "otorgando primaria a todos los nuevos adultos" y que, por tanto, no es posible técnicamente ir mas allá? Ello no es así, puesto que el incremento en el número de adultos es el resultado de una población inicial en el año base a la que se suman los que cumplen 15 años durante la década, pero se restan todos los mayores de 15 que fallecen. Por tanto, si todos los que cumplen 15 años tienen la primaria o la secundaria completa, mientras la mayor parte de los que fallecen no la tienen, la cobertura marginal puede ser sustancialmente mayor que 100%.

En cuanto a secundaria o más, la tasa marginal de 70-80 es 56%, mientras que la de 80-90 es 80%. Este aumento importante no puede reconciliarse fácilmente con la imagen de un estancamiento o desaceleramiento en el avance de la educación secundaria explicado por la crisis, por lo que podría afirmarse que al menos una parte de la aparente desaceleración en el ritmo de crecimiento de la proporción de población con al menos secundaria, se debe a la naturaleza de la variable.

En los niveles superiores a secundaria, por arriba del mínimo educativo, los cambios son muy rápidos y en algunos niveles hay signos claros de desaceleración en la segunda década. Dada la complejidad del Cuadro 9.1, se presenta el siguiente Cuadro Resumen, cuyo propósito es presentar la evolución relativa de la población no pobre, es decir con secundaria y más.

Resumen del Cuadro 9.1.

	% de la pobl. de 15 y más				incrementos			
	70	%	80	%	90	%	80-70	90-80
1 No Pobres (Educación)	8.9	100	23.8	100	37.1	100	14.9	13.3
2 Secundaria solamente	2.7	30.0	7.3	30.7	14.0	37.8	4.6	6.7
3 Hasta subprofesional ⁽¹⁾	3.9	43.3	10.0	42.0	14.6	39.5	6.1	4.6
4 Prof. Inc. o más	2.4	26.7	6.5	27.3	8.4	22.7	4.1	2.0
4' prof. compl. o más	1.1	12.4	2.7	11.3	2.8	7.5	1.5	0.2
4.1 Prof. Incompleto	1.3	14.6	3.8	16.0	5.6	15.1	2.5	1.8
4.2 Prof. Completo	1.1	12.4	2.2	9.2	2.1	5.7	1.2	-0.1
4.3 Posgrado	0.0	0.1	0.4	1.8	0.7	1.9	0.4	0.3

(1) Incluye preparatoria incompleta y completa, y en 70 y 80 subprofesional. Esta categoría desapareció en 1990.

Antes vimos que la evolución de la población no pobre en términos educativos es más rápida en la década de los setenta que en la de los ochenta. Ahora veamos si hay diferencias en la estructura de dicha evolución. En primer lugar, comparemos las velocidades de cambio de los tres segmentos en los que hemos dividido dicha población: secundaria solamente, hasta subprofesional, y profesional incompleto y más.

Con secundaria solamente había, en 1970, 689 mil personas, que se multiplican por 4 en la década de los setenta para llegar a 2.77 millones en 1980, y por 2.5 en los ochenta para alcanzar 6.95 millones en 1990. En el primer año había en el país 1 millón de personas cuyo nivel máximo de instrucción era subprofesional. Para 1980 esta cifra se había transformado en 3.80 millones y en 1990 había llegado a 7.25 millones. Una multiplicación por 3.8 en la primera década y por 1.9 en la segunda. Entre 70 y 80 los que tienen estudios profesionales incompletos o más, pasan de 610 mil a 2.45 millones, 4 veces más. En la segunda década el factor de crecimiento es 1.7 para alcanzar 4.19 millones. Resulta evidente que la desaceleración del crecimiento ocurre en los tres segmentos, aunque el incremento en números absolutos es en los tres casos considerados mayor en el segundo decenio.

Sin embargo no ocurre así con la suma de profesional completo y posgrado, que en el cuadro se denomina profesional completo o más, ya que ésta aumenta de 282 mil a 1 millón en la primera década, y llega a 1.4 millones en la segunda. Un incremento absoluto en la primera de 720 mil contra sólo 400 mil en la segunda. Un porcentaje de la población de 15 y más años que apenas cambia en los ochentas, de 2.66% a 2.85%, que contrasta agudamente con el decenio anterior en el que la proporción se había multiplicado por 2.44 (de 1.09% al 2.66% de la población adulta).

Estas diferencias se reflejan en la estructura relativa de la población no pobre en materia educativa. Las estructuras relativas (las proporciones de los tres grupos en los que hemos dividido la población no pobre educativamente) se mantienen casi sin cambios entre 70 y 80, reflejo de ritmos de crecimiento similares en los tres segmentos (como vimos arriba, dos de los tres se multiplican por 4 y el de hasta subprofesional lo hace por 3.8). En cambio, en la década de la crisis, crecen más despacio los dos segmentos superiores que, en consecuencia, pierden participación en el total: hasta subprofesional pierde 2.5 puntos porcentuales y profesional incompleto o más pierde 4.6 puntos porcentuales, todo ello a cambio de las ganancias de "con secundaria solamente". De esta pérdida, la mayor parte (3.8 puntos porcentuales) ocurren en profesional completo o más, que desciende de 11.3% a 7.5%. Como puede apreciarse en el cuadro, ello ocurre a pesar de que el posgrado aumenta ligeramente su participación, como consecuencia de la fuerte pérdida en la población con profesional completo, que baja del 9.2% al 5.7%.

Otra manera de apreciar el cambio en la estructura de la población educacionalmente no pobres es la que muestran las dos últimas columnas del cuadro resumen, en las que el incremento en puntos porcentuales de esta población se ha dividido en los distintos subniveles. Ahí puede apreciarse que la población hasta subprofesional y la de profesional incompleto o más, ganan menos puntos porcentuales en los ochentas que en los setentas. Particularmente fuerte es la diferencia en el último grupo, cuya ganancia en puntos en la segunda década es menos de la mitad que en la primera. En cambio, los que tienen secundaria solamente aumentan más su participación en la segunda década. Con ello, se fortalece el nivel más bajo de la estructura de los no pobres educacionalmente, mientras baja la proporción en los demás niveles. En síntesis, hay una transformación negativa de la estructura de los no pobres educacionalmente, lo que viene a añadirse a la desaceleración en su número.

Hay una severa desaceleración en la educación universitaria entre 80 y 90 que no puede atribuirse a la naturaleza de la variable. En efecto, a diferencia de primaria y secundaria, donde la disminución de las tasas estaba contrapunteada por una cobertura marginal muy alta, en el de profesional hay una diferencia radical en las coberturas marginales también a favor de la primera década: una tasa marginal de profesional completo de 4.7% en la primera y de sólo 1.8% en la segunda. La cobertura marginal de los posgrados aumenta un poco, de 1.3% a 1.7%, que no alcanza a compensar lo perdido en profesional completo, por lo que con profesional completo o más, la cobertura marginal bajó de 6.1% a 3.5%. En este último caso la desaceleración real puede asociarse a la crisis, aunque restaría por averiguar las proporciones en que ésta se manifestó vía la demanda o vía la oferta de educación superior.

Una mirada de conjunto a las estructuras educativas de la población adulta puede ayudar a apreciar el cambio espectacular ocurrido en la primera década y su desaceleración en la segunda. En 1970 la población en indigencia educativa (sin instrucción) era 3.6 veces mayor que la población no pobre (con secundaria o más). En 1980 las proporciones eran totalmente diferentes. La población no pobre era 1.5 veces mayor que la situada en la indigencia. Para alcanzar el 91.1% de pobres (sin secundaria) que había en 1970, en 1980 habría que añadir a la población sin secundaria (76.2%), la que tenía preparatoria incompleta, la que tenía preparatoria completa solamente y la mitad de la que tenía estudios subprofesionales. Es decir, en 1980 se alcanzaría el mismo nivel de satisfacción que en 1970 si hubiésemos subido el límite de pobreza de secundaria a la mitad de subprofesional. En 1990 habría que subir el nivel a profesional incompleto para obtener el mismo porcentaje de pobreza (Véase la gráfica 9.1).

Saliéndonos de los indicadores censales, que consideramos más confiables que los de la estadística escolar¹⁴, y entrando a ésta, un indicador interesante es la evolución de los coeficientes de absorción de los egresados de un nivel escolar en el siguiente. (vgr. porcentaje de los egresados de primaria en un año escolar que se inscriben en secundaria al año siguiente). Entre 1970 y 1981 el coeficiente de absorción de primaria a secundaria aumentó de 62.2% a 86.9%. Sin embargo, a partir del ciclo escolar 82-83 el coeficiente se estanca y descende hasta 82.9% en el ciclo 84-85. En los ciclos escolares de 85-86 y 86-87 se habría recuperado hasta 84%, para nuevamente descender a partir de entonces, quedando en el ciclo 91-92 en 82.4%. El cambio de tendencia en este indicador a partir del ciclo 82/83 mostraría que, en materia de educación secundaria, la crisis sí habría afectado los niveles de bienestar de la población, en este caso vía el acceso a la secundaria. Esto no es fácil de compatibilizar con la evidencia censal en cuanto a la evolución de la población con secundaria terminada. Debemos advertir, sin embargo, que no hemos analizado las cifras de asistencia escolar a secundaria provenientes de los censos.

Los coeficientes de absorción en preparatoria y educación superior muestran tendencias similares. El porcentaje de los egresados de secundaria que se inscribieron al año siguiente a preparatoria venía descendiendo desde mediados de los setentas y continúa haciéndolo durante los ochenta, de tal manera que el coeficiente en 91-92 es de 61.6% contra 69% a principio de los ochenta. El coeficiente de absorción en educación superior de los egresados de preparatoria era del 90% en 1979-80 y había bajado sustancialmente a 82.1% en 1981-82, pero cae dramáticamente a partir de entonces, llegando a su mínimo en 88-89: 57.7%, y teniendo una ligera recuperación desde entonces, que lo sitúa en 64.4% en 90-91. (Datos tomados del Tercer Informe de Gobierno de Carlos Salinas de Gortari). Aunque no es evidente la consistencia de estos datos con los censales que manejamos antes, los dos juegos de datos apuntan claramente en la dirección de un deterioro del acceso de la población a los niveles de educación superior en la década de la crisis. En cambio las evidencias de secundaria y preparatoria entre un conjunto estadístico y el otro no tienen una compatibilización evidente.

Como complemento del análisis de niveles educativos realizado antes, que comprende a la población de 15 años y más, es necesario analizar la atención a la demanda de educación primaria de la población de 6 a 14 años de edad (que corresponde con los límites de edad en

¹⁴Particularmente poco confiables son las estadísticas de matrícula en los dos primeros grados de primaria. En general se tiene bastante confianza en los indicadores de egreso de la primaria y de matrícula en secundaria, por lo cual los coeficientes de absorción de primaria a secundaria, que se abordan enseguida en el texto, deberían ser razonablemente confiables.

los cuales se puede asistir a primaria). Esto se muestra en el Cuadro 9.2. Cuando este análisis se lleva a cabo en base a las estadísticas de matrícula en primaria que publica la SEP, se obtienen coberturas superiores al 100%, lo cual refleja la sobreestimación crónica de la matrícula escolar en dichas estadísticas. En cambio, las cifras censales muestran una situación muy diferente, en la cual cerca del 20% de los niños que deberían estar asistiendo a la educación primaria no lo hacían en 1980 y todavía en 1990 la proporción era de casi el 13%. Este es un indicador de pobreza extrema, no sólo pobreza extrema educativa sino pobreza en general, muy importante. En la medida que la oferta permitiese una cobertura del 100% (lo cual no es del todo cierto, en virtud entre otras razones, de la existencia de escuelas incompletas en el medio rural, cuya evaluación rebasa los límites de este estudio) las causas de la no asistencia escolar serían atribuibles 100% a la demanda. Lamentablemente, el Censo del 90 eliminó la pregunta realizada en el de 80 sobre las causas de la no asistencia escolar, lo que nos impide analizar la evolución de esta variable.

En 1970 asistían a primaria sólo el 63.9% de los niños que deberían hacerlo. Era particularmente baja la proporción de los de 6 a 9 años que lo hacían (58.7%) y se situaba más de 10 puntos porcentuales por debajo de la tasa de asistencia de los de 10 a 14 años (69.5%). Entre 70 y 80 aumenta fuertemente la asistencia escolar a primaria (de 7.4 a 12 millones) y la tasa de atención a la demanda crece hasta el 80.3%. Además del fuerte incremento en la tasa, se cierra la brecha entre los dos grupos de edad de 11 a sólo 4 puntos de diferencia. El crecimiento en la proporción de la demanda atendida de educación primaria se desacelera entre 80 y 90: pasa de 80.3% a 87.4% (7 puntos porcentuales contra casi 17 en el decenio anterior). Además debe notarse que la distancia entre los dos grupos de edad vuelve a aumentar a casi 10 puntos porcentuales (92.3% vs. 83.7%), lo que muestra que si bien el avance en estos años es rápido entre los de 10 a 14 años de edad (un avance de 10 puntos respecto a 1980), lo es mucho menos entre los de 6 a 9 años (avance de sólo un poco más de 5.0 puntos porcentuales contra 19.7 en la década anterior).

Lamentablemente no se dispone del dato de asistencia escolar desagregado por sexo para el censo del 90. Entre 70 y 80 se puede observar, además del crecimiento acelerado en la atención a la demanda, y la menor desigualdad entre los grupos de edad, una menor desigualdad entre niños y niñas: en 1970 eran atendidos el 64.8% de los niños que requerían educación primaria y el 62.9% de las niñas (1.9 puntos porcentuales menos). En 1980 los porcentajes respectivos alcanzaron 80.7% vs. 79.9%, una diferencia de sólo 0.8 puntos porcentuales, menos de la mitad que en 1970. En general no puede sostenerse que haya una importante desigualdad de género en el acceso a la educación primaria en México, aunque el análisis debería hacerse a un nivel geográfico más desagregado para estar seguros.

La proporción de niños que no asiste a la educación primaria sigue siendo alta. En los países desarrollados se atiende casi al 100% de la demanda. De todas maneras, los logros son importantes. El número absoluto de niños que no se atienden en primaria disminuyó desde 4.16 millones en 1970 a 2.95 millones en 1980 y a 1.87 millones en 1990.

8. Pobreza Extrema Habitacional y Carencias de los Servicios

A. Hacinamiento. Nivel Nacional

En 1960 el 38.5% de las viviendas cumplía, en materia de espacio habitacional por ocupante (relación personas/cuartos habitables), con la norma mínima que separa los pobres extremos en la materia de los que no lo son¹⁵. En estas viviendas habitaba el 25.6% de la población, a la que se considera no pobre extrema en materia habitacional. Las otras tres cuartas partes de los habitantes (74.4%) vivían hacinados en el 61.5% de las viviendas y eran pobres extremos en la materia (cuadro 10).

Entre 1960 y 1970 la situación empeora. Las viviendas con el mínimo disminuyen a 34% y sus ocupantes representan ya sólo el 21.7% de la población. El resto, 78.3%, era pobre extrema y vivía hacinada en el 66% de las viviendas. En números absolutos, el incremento de las viviendas con espacio suficiente para sus ocupantes sólo fue de 379 mil.

En cambio, entre 1970 y 1980 las viviendas con el mínimo de espacio aumentan del 34 al 51.3% y los ocupantes de ellas del 21.7% al 39%. En números absolutos (sin considerar 403 mil viviendas no especificadas) las viviendas en esta condición pasan de 2.848 millones a 5.991 millones, un incremento de 3.143 millones que supera las no hacinadas en 1970 y que, por tanto, significa haber más que duplicado las viviendas en esta condición en sólo diez años. Los habitantes de estas viviendas, población con el mínimo de pobreza extrema, también se multiplicaron por más de dos, pasando de 11 a 23.9 millones, un incremento absoluto de 13.9 millones. En cambio, las viviendas hacinadas sólo aumentaron en 161 mil, mientras que las personas que las habitaban disminuyeron en 2.3 millones.

Entre 1980 y 1990 las viviendas no hacinadas pasan del 51.3% al 53.7%, un aumento de sólo el 4.7%, contra 50.9% en el decenio anterior. Los ocupantes de estas viviendas aumentan del 39% al 47.1%, que representa el 20.8%, solamente la cuarta parte del 79.7% de incremento en el decenio anterior. Claramente hay un desaceleramiento importante en el ritmo de mejoría en los espacios habitacionales.

¹⁵La norma mínima de pobreza extrema se define como dos ocupantes o menos por cuarto habitable (dormitorio y "estancia") en el medio urbano y 2.5 o menos en el rural. La norma mínima de pobreza, que se define con los mismos indicadores, pero sin contar la "estancia", es decir en términos de personas por dormitorio, no se calculó para este ensayo.

Las personas bajo el mínimo, o hacinadas, son todas aquellas que habitan una vivienda en la que hay más de dos personas por cuarto en el medio urbano y más de 2.5 en el rural. La comparación de los porcentajes de viviendas hacinadas entre un año y otro no nos dice qué tan hacinadas están las viviendas hacinadas. El concepto de sobrecupo en las viviendas hacinadas expresa el número total de personas que, por arriba de la norma, habitan en dichas viviendas. Su número absoluto indica las personas a las que debería dotarse de espacio adicional en los programas de vivienda. Al expresarlo como porcentaje de la población nacional obtenemos una expresión de la magnitud relativa del déficit de espacio habitacional. Por último, al expresar el sobrecupo o déficit, como el cociente entre esta cifra y el total de ocupantes de las viviendas hacinadas, encontramos una expresión del grado o intensidad del hacinamiento.

El sobrecupo o déficit aumentó de 13.7 a 22.0 millones de personas entre 1960 y 1970 y, en términos porcentuales, del 39.1% al 43.3% de los habitantes del país. En cambio, entre 1970 y 1980 disminuyó no sólo en términos relativos sino también absolutos, de 22.0 a 16.7 millones y del 43.3% al 27.2%. Entre 80 y 90 el sobrecupo aumenta ligeramente en términos absolutos, de 16.7 a 17.4 millones y en términos relativos disminuye del 27.2% al 21.9% de la población.

La intensidad del hacinamiento se comporta de manera similar: empieza en el 52.6% en 1960, aumenta al 55.3% para 1970. Tiene una fuerte disminución entre 70 y 80 (del 55.3% al 44.6%) y una muy ligera entre dicho año y 1990 (del 44.6% al 41.3%). Estos valores significan que la ocupación de las viviendas hacinadas era en 1960 de más del doble de lo marcado por las normas o que la capacidad normativa de alojamiento de estas viviendas (las hacinadas) era de sólo el 47.4% de las personas que efectivamente alojaban.

La evolución de 70 a la fecha (y particularmente entre 70 y 80) ha sido en el sentido de disminuir no sólo el porcentaje de viviendas y de ocupantes en situación de hacinamiento, sino que los hacinados de hoy están menos hacinados que los de decenios anteriores. Además se confirma la tendencia analizada en el párrafo anterior. La desaceleración en el mejoramiento del espacio habitacional no sólo ocurre respecto a la disminución de la proporción de personas hacinadas, sino también de la intensidad de su hacinamiento.

Como complemento de los indicadores anteriores deben manejarse los conceptos de capacidad ociosa y de carencia absoluta. La capacidad ociosa -expresada en número de personas- refleja las personas adicionales que podrían alojarse en las viviendas no hacinadas sin rebasar la norma. Entre 1970 y 1980 la capacidad ociosa más que se duplicó en números absolutos, un incremento de 9.12 millones de personas para pasar de 7.85 a 16.97 millones, del 15.5% al 27.7% de la población nacional. Entre 1980 y 1990 esta capacidad ociosa sigue creciendo muy rápidamente hasta alcanzar 30.2 millones, el 38% de la población nacional. Al igual que

hicimos con el sobrecupo o déficit, podemos expresar el superávit como proporción de las personas alojadas, lo que en el cuadro 10 equivale a dividir la capacidad ociosa entre las personas con el mínimo. Se obtiene así el superávit expresado como proporción de las personas alojadas o "intensidad negativa del hacinamiento". Este era 60.6% en 1960, pasa a 71.3% en 1970, se mantiene igual entre 70 y 80 (71.1%) y vuelve a crecer otra vez casi 10 puntos porcentuales entre 80 y 90, para alcanzar 80.7% en 1990. Es interesante notar que el decenio en el cual mejoró más rápidamente la situación habitacional del país es al mismo tiempo el decenio en el cual no aumenta la capacidad ociosa relativa de las viviendas no hacinadas, lo que podría estar indicando una tendencia a una menor desigualdad en la distribución del espacio habitacional.

La diferencia entre sobrecupo (las personas alojadas por encima de la norma) y capacidad ociosa (las personas adicionales que podrían alojarse para llegar a la norma), constituye la carencia absoluta de espacio habitacional (expresada, en este caso, en número de personas), que indica el número de personas que no podrían alojarse adecuadamente (en base a la norma), aun si prevaleciera una distribución perfectamente equitativa del espacio habitacional. Mientras de 1960 a 1970 la carencia absoluta tuvo un aumento sustancial tanto en números absolutos como relativos, pasando de 8.2 millones a 14.6 (del 24% al 28% de la población nacional), entre 1970 y 1980 disminuyó dramáticamente, pasando de 14.1 millones a una cifra negativa de 293 mil personas. Esto muestra que el país dejó de ser pobre extremo en 1980 en materia habitacional, y que toda la pobreza extrema existente se debió a la concentración del espacio habitacional. Este fenómeno llega a un nivel agudo en 1990, en el cual la carencia absoluta alcanza la cifra negativa de 12.8 millones de personas. Esto significa que los cuartos existentes en el país podrían alojar, en las condiciones especificadas por las normas, a una población 12 millones mayor que la nacional pero que, por la concentración del espacio habitacional alojan hacinados a una población de 42.1 millones, con un sobrecupo de 17.4 millones, mientras en el otro extremo existe una capacidad ociosa de 30.2 millones.

B. Hacinamiento. Diferencias Urbano Rurales

En las partes media e inferior del Cuadro 10 se presentan los datos de hacinamiento para las áreas rural y urbana. Recuerde el lector que las normas utilizadas en ambos son diferentes: 2.0 personas por cuarto en las ciudades y 2.5 en el campo. A pesar de esta diferencia, encontramos que, al igual que en las demás dimensiones del bienestar, la situación del medio rural es peor que la del urbano.

En 1990, la proporción de personas que habitan en viviendas no hacinadas en el medio urbano es el doble que la del medio rural: 54.8% vs. 27.9%. El sobrecupo es del 26.1% en el medio

rural y de 19.8% en el urbano. Sin embargo, la intensidad del hacinamiento - que identifica qué tan hacinados están los hacinados- resulta mayor en el medio urbano: 43.9% vs. 37.5%. Del total de personas que viven hacinadas a nivel nacional, 42.1 millones de personas, el 39% vive en el campo y el 61% en las ciudades, de tal manera que el hacinamiento a pesar de su mayor incidencia en el medio rural es un problema fundamentalmente urbano. Una diferencia aguda entre ambos medios es la naturaleza de la carencia de espacio habitacional. En el medio rural la carencia absoluta es positiva, lo que quiere decir que aun en condiciones de distribución igualitaria del espacio habría sobrecupo (aunque muy pequeño, de 210 mil personas). En cambio en el medio urbano la capacidad ociosa (24.2 millones de personas) es de más del doble que el sobrecupo (11.2 millones), por lo cual la carencia absoluta es negativa (-13 millones). Esto significa que el espacio habitacional disponible permitiría alojar - en las condiciones normativas de dos personas por habitación- a 13 millones de personas más que las que actualmente lo habitan. Otra manera de expresar lo mismo, es señalando que la carencia distributiva explica el 216% de la carencia observada o sobrecupo, mientras que la carencia absoluta explica el -116%¹⁶. En cambio en el medio rural, la carencia distributiva explica el 96.6% y la carencia absoluta el 3.4% de la carencia total o sobrecupo. La situación del medio rural en 1990 es similar a la del medio urbano de 1960: en éste la proporción de personas en viviendas con el mínimo era de 29.1% en 1960; en el medio rural de 1990 la proporción es 27.9%

La evolución en ambos medios puede caracterizarse de la siguiente manera. El medio rural ha mejorado mucho más lentamente que el urbano. Aunque en ambos se observa un deterioro de la proporción de población con el mínimo entre 60 y 70, éste es sumamente agudo en el rural (del 22% al 13.8%) y muy leve en el urbano (del 29.1% al 27.3%). A partir de 1970 la situación en ambos medios mejora. El número absoluto de personas con el mínimo en el medio rural casi se duplica, al pasar de 2.9 a 5.7 millones entre 1970 y 1980, del 13.8% al 28.4%, superando la proporción de 1960 también. En el medio urbano el número de personas

¹⁶El sobrecupo o déficit, que puede denominarse también carencia total (CT), medido en personas (o en n° de cuartos), puede expresarse de la siguiente manera:

$$CT = CA + CD$$

en donde CA es la carencia absoluta y CD es la carencia distributiva, lo que no es más que otro nombre de la capacidad ociosa. Normalmente podemos conocer en forma directa CT y la capacidad ociosa, por lo cual casi siempre obtendremos la carencia absoluta despejando. En el ejemplo del texto, las condiciones del medio urbano en 1990, la situación es la siguiente, en millones de personas:

$$CT = 11.2 = (-13.0) + 24.2$$

con el mínimo de vivienda más que se duplica, al pasar de 8.1 a 18.1 millones, lo que en términos relativos, dado el aceleradísimo crecimiento de la población urbana, significa una mejoría importante pero menos espectacular: del 27.3% al 44.1%. Particularmente contrastante es la última década. La situación del medio rural empeora ligeramente, por lo que se refiere al indicador que venimos usando, que baja del 28.4% al 27.9%, mientras en el medio urbano continúa mejorando, desde el 44.1 al 54.8%. Así, la relación de la proporción urbana no hacinada a la rural evoluciona como sigue: 1960: 1.32; 1970: 1.97; 1980: 1.55; 1990: 1.96. Como se ve, si se elimina el año de 1970 hay una tendencia a mayor desigualdad conforme pasa el tiempo. Conservando 1970 se vislumbra una tendencia cíclica a la mayor desigualdad: en 1970 y 1990.

La mayor intensidad del hacinamiento en el medio urbano que en el rural que encontramos en 1990, no se encuentra en todos los años. En 1960 prevalece el mismo patrón: la intensidad del hacinamiento urbano es 56.7% vs. 48.8% en el rural. Sin embargo, en 1970 el rural es más alto y en 1980 son prácticamente iguales. Las razones de este errático patrón requieren de un mayor análisis, del que no hay que descartar problemas con la información.

El sobrecupo relativo -expresado como proporción de la población del respectivo medio- en 1960 era ligeramente mayor en el medio urbano que en el rural (40% y 38%). A partir de 1970 esta situación se invierte y las diferencias a favor de las ciudades se van ampliando. Si se divide la proporción del sobrecupo urbano entre la rural, la evolución es como sigue: 1960: 1.06; 1970: 0.81; 1980: 0.78; 1990: 0.73.

C. Servicios de la Vivienda. Nacional.

En 1970 el 31.1% de las viviendas del país contaban con los tres servicios de agua entubada al interior, drenaje conectado a drenaje público o a fosa séptica, y electricidad. Para 1980 el porcentaje aumentó al 39.7% y para 1990 llegó al 45.5% (cuadro 11). Otra vez se nota un desaceleramiento en el decenio 80-90, habiendo bajado la tasa de crecimiento de la proporción de estas viviendas en el total del 2.5% al 1.4% anual. Entretanto, las viviendas deficitarias - las que tienen 2 o menos servicios- aceleraron su tasa de crecimiento del 1.7 al 2.7%.

Resulta importante conocer la estructura de la población deficitaria pues ella expresa la intensidad del déficit. El total de viviendas pobres, las que contaban con dos servicios o menos, rubro que en el Cuadro 11 se llama total de deficitarias, pasaron de 68.9% al 60.3% y al 54.5%. Las que tienen dos servicios -primer subconjunto del conjunto anterior- han sido calificadas como pobres no extremas. En 1970 eran el 12.8% del total, aumentaron al 20.8% en 1980 y disminuyeron ligeramente, al 20.2%, en 1990. Con un servicio o sin ninguno

constituye el segundo subconjunto, el de viviendas en pobreza extrema. Éstas eran el 56.2% en 1970 y disminuyeron al 39.5% en 1980 y al 33.9% en 1990.

Es decir, el cambio se puede separar en dos componentes: la disminución del universo de viviendas en pobreza extrema y el aumento en el de las viviendas satisfactorias o no pobres. Entre 1970 y 1980 la proporción de viviendas en pobreza extrema disminuye en 29.7% y la de las no pobres crece en 27.7%; entre 80 y 90 la proporción de las primeras disminuye en 14.2% y las segundas aumentan en 14.6%. Como se aprecia, en el primer cambio la década de los setentas supera a la de los ochenta en más del doble y en el segundo en poco menos del doble.

En la indigencia se encuentran las viviendas que no tienen ninguno de los tres servicios. Estas eran el 35.8% en 1970 y han venido disminuyendo consistentemente desde entonces: 19.1% en 1980 y 10.7% en 1990. También hay una desaceleración en la segunda década, pero es muy pequeña.

D. Servicios de la Vivienda. Contrastes Urbano Rurales.

En servicios de la vivienda se observa uno de los más agudos contrastes entre el medio urbano y el rural. Comencemos por el nivel de indigencia en la materia. La proporción de viviendas sin ningún servicio en el medio rural en 1970 era 4.6 veces más alta que la del medio urbano: 66.1% vs. 14.4%. Y aunque ambas proporciones han venido disminuyendo, la diferencia se ha ensanchado en términos relativos. En 1990 la del medio rural es 9.2 veces más alta que la del urbano: 31.3% y 3.4%. Si subimos un escalón y analizamos las viviendas abajo de las normas de pobreza extrema en términos de servicios (1 o menos servicios), encontramos que aunque la distancia original no era tan grande, la diferencia relativa se ha venido ensanchando más rápido que la de indigencia. En 1970, las viviendas en pobreza extrema eran el 85.2% en el medio rural y 35.7% en el urbano. Para 1980 había habido un descenso sustancial, de 14.2 puntos, en este indicador en el medio urbano para quedar en 21.5%, mientras en el medio rural el descenso era de sólo 3.8 puntos para quedar en 81.4%. En el último decenio hay un casi estancamiento en la proporción en ambos medios que bajan muy poco, para quedar finalmente en 17.9% urbano y 78.7% rural. El cociente entre la proporción de pobreza extrema entre el medio rural y el urbano, que era de 2.4 en 1970, termina siendo en 1990 de 4.4.

Las viviendas con dos servicios, a las que estamos considerando en pobreza no extrema, tienen un rapidísimo crecimiento en el medio rural entre 1970 y 1980, pasando del 4.9% al 13.7%, para luego estancarse, aumentando un solo punto porcentual entre 80 y 90, para quedar en 14.7%. En este rubro el medio rural evoluciona más rápido que el urbano. Sin embargo, las viviendas que cuentan con los tres servicios tienen un extraño comportamiento

en el medio rural: disminuyen del 9.9% en 1970 al 4.9% en 1980 y luego crecen ligeramente al 6.5% en 1990, nivel éste que queda por debajo del de 1970. El contraste con el medio urbano no podría ser más agudo. En éste las viviendas con los tres servicios pasan del 45.9% en 1960 al 54.6% en 1980 y al 59.4% en 1990. Si sumamos esta categoría con la de dos servicios, tenemos al total de viviendas que no se encuentran en pobreza extrema. En el medio rural éstas evolucionan así: 14.8%, 18.6% y 21.2%. Como se aprecia, un crecimiento muy lento en ambos decenios. En el medio urbano esta suma de no pobres extremos evoluciona también lentamente en términos relativos: 64.2%, 78.5% y 82.1%, nuevamente un crecimiento menos lento en los setentas que en los ochentas, donde casi no crece.

Para apreciar el cambio en el medio urbano es necesario considerar los números absolutos. Estos pasan de 3.16 a 6.22 y a 9.51 millones de viviendas en 70, 80 y 90. Es decir, las viviendas que no se encuentran en pobreza extrema en las ciudades del país se triplicaron en veinte años. Aunque los incrementos absolutos son muy parecidos en ambos decenios, el de los ochenta tiene un crecimiento relativo más lento. Las tasas de crecimiento medio anual pueden apreciarse en el cuadro 11.

9. Cobertura de la Salud y la Seguridad Social

En 1965 sólo 8.6 millones de personas, el 20% de la población nacional, estaban inscritas como derechohabientes de la seguridad social. Para 1970 la proporción había aumentado al 25.7%. A partir de 1973 se acelera el crecimiento de la población cubierta, crecimiento acelerado que se mantiene hasta 1981, año en el que alcanza el 49.1% de la población nacional. Entre 1970 y 1980 el cambio acumulado total es de de 19.3 puntos porcentuales, desde 25.7% hasta 45.0%. Aunque en 82 y 83 retrocede ligeramente, vuelve a crecer a partir de 84 y termina la década con 59.1%. Sin embargo, a partir de 1991 empieza a retroceder, disminuyendo hasta 53.1% en 1994 y hasta 50.0 a junio de 1995. El cambio acumulado 70-80 es del 75.1%. El de 80-90 es del 20.4%, mostrando en este terreno también una desaceleración. Más grave todavía es el descenso 90-94, que significa una disminución absoluta en la población derechohabiente, así como la vuelta a los niveles relativos de cobertura de 1985.

Para fines de coberturas de la seguridad social, los porcentajes citados pueden considerarse porcentajes de satisfacción (o de no pobreza). Como puede ver el lector en el cuadro 13, el crecimiento de la población derechohabientes ha sido muy acelerado. Entre 1965 y 1991 la población derechohabiente casi se multiplicó por 6 (el índice 1965 = 100 llegó a 568.6), pasando de 8.6 a 48.7 millones. En el periodo podemos distinguir cinco subperiodos en términos de los cambios en el porcentaje de población cubierta: a) el primer subperiodo, de

1965 a 1973 (ocho años), en el que se avanza en 10.3 puntos y en el que la población derechohabiente casi se duplica (de 8.6 a 16.1 millones); b) de 1973 a 1981 (otros 8 años) en el que se avanzan 18.8 puntos porcentuales y en el que la población derechohabiente más que se duplica (de 16.1 a 33.5 millones); c) de 1981 a 1983, en el que se estanca completamente la población derechohabiente en números absolutos y disminuye en relativos; d) de 1983 a 1990, en el que vuelve a crecer, ganando 11.4 puntos porcentuales, y en el cual aumenta en números absolutos en 43.9%; y e) el periodo 1990-junio de 1995 en el cual, por primera vez en la historia del país, baja la proporción de población cubierta por la seguridad social. Esto ocurre tanto entre 90 y 94 en los cuales hay un crecimiento de la economía mayor que el de la población, como en la primera mitad de 1995, en una severa recesión.

Al primer período lo podríamos caracterizar como crecimiento rápido, al segundo como crecimiento muy rápido, al tercero como de estancamiento, al cuarto como de crecimiento lento y al quinto como de retroceso. Esto por lo que se refiere a la cobertura nominal de salud de las instituciones de atención a población cerrada y cobertura real de seguridad social.

En materia de salud no basta analizar la cobertura nominal. En realidad, las cifras de cobertura nominal (derechohabientes) -en el caso del IMSS- son una estimación burda, basada en el número de personas por hogar en hogares con un solo perceptor de ingresos a nivel de entidad federativa, obtenidas del Censo de Población de 1970. Una segunda aproximación de la cobertura nominal de salud estaría dada por la población adscrita a alguna unidad médica. Esta era, en el período 1980-1986, alrededor de ocho millones menor que los derechohabientes. Esta diferencia significaba alrededor del 10% de la población nacional, lo que haría que la cobertura nominal de salud de las instituciones de atención a población cerrada estuviera 10 puntos abajo de la cobertura en materia de seguridad social: alrededor del 48%. Este cálculo sólo incluye el ajuste en el IMSS. En las demás instituciones desconozco el procedimiento de cálculo de los derechohabientes.

Además, es necesario calcular la capacidad de cobertura que tienen las instituciones. Esto depende fundamentalmente de los recursos de que disponen. Basándome en la metodología desarrollada en Salud (vol. 4 de la Serie Necesidades Esenciales en México, Siglo XXI editores, México, 1982) y en los indicadores utilizados en esta fuente, he calculado para 1980-1994 la capacidad de cobertura potencial de los servicios de salud del sector público añadiendo, como año base, 1978, el que fue calculado en la fuente citada. Considerando los montos de seis recursos: médicos, enfermeras, camas censables, quirófanos, gabinetes radiológicos y laboratorios clínicos que reportan las instituciones del sector público en esos años, multiplicando dicho monto por la población que con cada uno se puede atender adecuadamente -indicador tomado de la fuente citada- se obtiene la población que se puede

atender en buenas condiciones con cada recurso. El promedio aritmético simple de los seis totales resultantes, es la capacidad de cobertura potencial.

En el cuadro 13 se presentan los elementos para analizar estos resultados. Expresada la población potencialmente cubierta por el sector público como porcentaje de la población nacional, se observa que éste aumenta entre 1978 y 1982 relativamente rápido, pasa de 41.1% a 51.3%, ganando 10.2 puntos porcentuales en 4 años; en 1983 y 1984 se estanca: en ambos años aumenta apenas 1.1 puntos y llega a 52.4%; de 84 a 86 aumenta dos puntos porcentuales por año; entre 86 y 94 sigue aumentando pero a un ritmo incluso menor de 1% por año, terminando 1994 en el 63.9%. En conjunto, en el periodo 82-94 la ganancia total es de 12.6 puntos porcentuales en 12 años, contra los 10.2 puntos obtenidos en sólo cuatro en el periodo anterior, haciendo evidente aquí también la desaceleración. En cifras absolutas, la capacidad de atención del sector público creció en más de 10 millones de habitantes entre 1978 y 1982 y en 20.5 millones entre dicho año y 1994. Un incremento promedio anual de 2.5 millones en el primer periodo y de 1.7 millones en el segundo.

Las instituciones que prestan servicios a población abierta empiezan con una capacidad para atender al 13.6% de la población nacional en 1978, ésta crece hasta el 17.6% en 1982 y luego se estanca hasta 1984, crece entre ese año y 1986 y luego crece muy despacio para terminar en 1994 con el 26.1% de la población. El incremento acumulado del porcentaje es de 48.3% entre 82 y 94, contra 29.4% en el periodo 78-94, que es sólo la tercera parte del anterior. Otra evidente desaceleración. Los años del Programa Nacional de Solidaridad no muestran un crecimiento más acelerado que los precedentes, que permitieran sostener el impacto positivo de este programa. Por el contrario, la cobertura potencial a población abierta crece entre 88 y 94 en sólo 3.4 puntos porcentuales, mientras que en el periodo 1978-82 lo hizo en 4.0 puntos y en 5.1 en el periodo 82-88.

En las instituciones de seguridad social interesa relacionar su capacidad de cobertura con dos cifras: con la población nacional y con su población derechohabiente. En cuanto a la primera, la seguridad social podía atender en 1978 al 27.5% de la población; para 1981 este porcentaje llegó al 33.9%. Entre 1981 y 1984 fluctúa alrededor de esa cifra; baja en 1985 a 33.4% (probable efecto del sismo) y empieza a recuperarse lentamente hasta 1991 en 38.1%, estancándose a partir de entonces, cerrando 1994 en 37.8%. La ganancia en puntos porcentuales en los últimos 6 años analizados, el gobierno de Salinas (1.6) es mucho menor a lo ocurrido en el Gobierno de De la Madrid (2.5), y entre ambos alcanzan apenas un poco más de la mitad de lo ganado en cuatro años del gobierno de López Portillo, de 1978 a 1982 (7.9).

Sin embargo, las instituciones de seguridad social atienden a un universo cerrado. La población derechohabiente de la seguridad social pasó de 24.7 a 48.7 millones de personas

(duplicándose prácticamente: un incremento de 24 millones) entre 78 y 91, para descender desde entonces a 46.9 millones en 1994. Entretanto, la capacidad de atención de las propias instituciones aumentó de 17.1 millones a 31.6 millones (incremento de 14.5 millones). Como consecuencia, el porcentaje de la población derechohabiente que pueden atender las instituciones de seguridad social bajó del 69.1% en 1978 al 64.8% en 1991. Si en 1978 la seguridad social no podía atender a 7.7 millones de sus propios derechohabientes, en 1991 no pudo atender adecuadamente a 17.1 millones. (Esta última cifra bajaría sustancialmente si sólo se considera como población demandante de servicios de salud la adscrita a una unidad médica.) La parte sustancial de este deterioro se produce entre 1983 y 1985, dos años en los que disminuye de 72.1 a 62.3%. Ello se explica porque casi no aumenta la capacidad de cobertura y en cambio la población derechohabiente (estancada entre 1981 y 1983) vuelve a crecer rápidamente entre 1984 y 1986.

CUARTA PARTE: CONCLUSIONES

10. Conclusiones

El análisis realizado muestra que el crecimiento económico acelerado del periodo 70-81 estuvo acompañado de disminuciones de la desigualdad en la distribución del ingreso (funcional y familiar) y de la pobreza por ingresos, así como de una notable mejoría en la satisfacción de necesidades sociales específicas. Casi como contrapunto, en el periodo 81-91 el estancamiento económico estuvo acompañado de aumentos en las dos formas de concentración del ingreso y en la pobreza por ingresos, así como de una desaceleración importante, pero sin retrocesos, en los avances en la satisfacción de las necesidades específicas analizadas.

Tres variables pueden concebirse como las determinantes macroeconómicas del nivel de vida de la población trabajadora: 1) la tasa de dependencia, que expresa el número de personas que deben sostenerse con cada ocupación remunerada; 2) el producto medio por ocupación; y 3) la participación de los trabajadores en el producto medio. Naturalmente, el producto de la segunda y tercera variables es la remuneración media por ocupación, la cual al dividirse entre la tasa de dependencia resulta en el ingreso per cápita de la población trabajadora.

El contraste entre los dos periodos analizados es enorme. En el primero (1970-81), las tres variables se mueven favorablemente para elevar el ingreso per cápita de la población trabajadora, mientras que en el segundo (1981-1991) dos de los tres factores (la tasa de dependencia y la participación de los trabajadores en el producto medio) se mueven

desfavorablemente. En consecuencia, el ingreso per cápita de la población trabajadora aumentó entre 1970 y 1981 en 54.4%, mientras disminuyó entre 81 y 91 en 37%.

En el aumento del nivel de vida en el primer periodo, la mayor contribución provino del incremento en el producto medio por ocupación, seguida por la disminución en la tasa de dependencia, y con mucho menor peso, el alza de la participación de los trabajadores en el producto. Es decir, el mecanismo básico por el cual se elevó el nivel de vida de los trabajadores fue mediante la creación de más ocupaciones, cada vez más productivas. Si no hubiese habido cambio en la participación de los trabajadores en el producto, el ingreso per cápita habría aumentado de todas maneras en 47.6% (el 87.5% del aumento observado).

En el segundo periodo, la variable que fundamentalmente explica el deterioro del nivel de vida de los trabajadores es la baja en la participación de las remuneraciones en el producto. Esta baja fue del 31.2%, mientras en el periodo anterior el aumento había sido de sólo el 5%. En segundo lugar, pero con un peso de menos de la mitad de la variable anterior, se sitúa el aumento en la tasa de dependencia. La tercera variable, el producto medio por ocupación remunerada siguió creciendo, lo que hubiese significado -por si solo- un leve aumento en el nivel de vida. Es decir, la reducción en el nivel de ingresos de la población que trabaja, se operó en los ochentas mediante una drástica baja de su participación en el producto que significó una disminución sustancial de sus remuneraciones reales -a pesar del aumento en el producto medio-. Esto fue complementado con un aumento en la tasa de dependencia resultante del estancamiento económico.

En el primer periodo, el aumento se explica por movimientos en lo que los economistas llaman la economía real: el número de ocupaciones y su productividad; en el segundo periodo, el juego de las variables reales (disminución relativa de las ocupaciones -expresada en la tasa de dependencia- y el leve aumento de la productividad media del trabajo), habrían resultado en una disminución leve del nivel de ingresos per cápita de la población: 7.8%. Sin embargo, el cambio en el precio relativo de la fuerza de trabajo, respecto de lo cual no es inocente la política económica instrumentada, significó por si sola una pérdida cuatro veces mayor. **El progreso técnico y la acumulación de capital explican los movimientos del primer periodo, mientras que los del segundo son casi solamente resultado de cambios en los principales precios relativos de la economía.**

Esta evidencia macroeconómica se confirma con los datos de los hogares captados por las encuestas de ingresos y gastos. En efecto, los cambios de tendencias antes observados se reflejan en aumentos de la concentración del ingreso y de la pobreza, que contrastan con las reducciones que venían observando en los sesentas y setentas. El análisis realizado confirma

que los aumentos en la concentración del ingreso familiar y en la pobreza por ingresos, no sólo ocurren entre las encuestas de 84 y 89, sino también entre 89 y 92.

Cuando se analiza la evolución de la satisfacción de necesidades específicas, también se encuentra un contraste importante entre ambos periodos, pero éste es de naturaleza diferente. Mientras en las variables antes analizadas, variables de flujo todas ellas, asociadas a los ingresos corrientes de los hogares, la década de los ochentas tiene que ser caracterizada como una de empeoramiento de las condiciones de vida de la población que vive de su trabajo, en materia de educación, vivienda, servicios de la vivienda, atención a la salud, y de seguridad social, la década de los ochentas se caracteriza por el mejoramiento de las condiciones de vida de la población pero a un ritmo mucho menos acelerado que en los setentas.

Una primera razón de esta diferencia sustancial en las tendencias de los ochentas radica en la naturaleza de las variables analizadas. Como se dijo antes, las variables de ingresos y de ocupaciones son variables de flujo. En las variables de flujo, el nivel de hoy no está atado, fuertemente al menos, al nivel alcanzado ayer. Mi nivel de ingresos hoy puede ser cero aunque ayer haya sido muy alto. En las variables de acervo (stocks), el nivel de hoy está determinado en gran medida por los niveles alcanzados ayer. Las viviendas que tenían agua entubada ayer casi seguramente la tendrán hoy. Para disminuir el peso de esta característica, se han analizado tasas de cambio de las variables de acervo y coberturas marginales, y se han añadido algunas variables de flujo como atención a la población demandante.

Una segunda razón se deriva de que en las necesidades analizadas predomina una forma de acceso no mercantil, ya sea porque domina la vía de las transferencias públicas, como en educación, atención a la salud y servicios de agua y drenaje, o porque lo hace la de la autoproducción, como ocurre con la vivienda. Las necesidades que se satisfacen por la vía de transferencias públicas, lo que constituye la porción del ingreso que se conoce también como el salario social, se comportó de manera diferente que el salario privado en la crisis. El ajuste de los servicios de educación y de salud no se llevó a cabo reduciendo el volumen del empleo y del servicio, sino abatiendo los salarios reales. Esto es, el número de médicos, enfermeras, maestros, no dejaron de crecer, y la reducción del gasto en términos reales se hizo en buena medida a costa de su salario. Fue notable, de todas maneras, la desaceleración del crecimiento en los servicios con relación a la década anterior, y es muy probable que en muchos casos haya ocurrido una baja en la calidad de los servicios.

Ante las modas de privatización de la esfera de lo social, ante los intentos de "racionalización" del gasto y de eliminación de subsidios, es conveniente anteponer esta experiencia: los niños no dejaron de ir a la escuela en los ochentas, a pesar de la pauperización de sus padres, porque la educación es gratuita. Las instituciones de la esfera

social desempeñaron en los ochentas un papel de protección, seguramente insuficiente, contradictorio y desigual, que sin embargo debemos valorar y defender.

Evolución del Producto Interno Bruto y Consumo Privado Regionales
1970-1993
(Pesos de 1980)

Año	Producto Interno Bruto (PIB) (millones)	PIB Por cápita (milpes)	Consumo Privado (millones)	Consumo Privado Por cápita (milpes)
1970	2,500,000	40,000	1,500,000	25,000
1971	2,700,000	42,000	1,600,000	26,000
1972	2,900,000	44,000	1,700,000	27,000
1973	3,100,000	46,000	1,800,000	28,000
1974	3,300,000	48,000	1,900,000	29,000
1975	3,500,000	50,000	2,000,000	30,000
1976	3,700,000	52,000	2,100,000	31,000
1977	3,900,000	54,000	2,200,000	32,000
1978	4,100,000	56,000	2,300,000	33,000
1979	4,300,000	58,000	2,400,000	34,000
1980	4,500,000	60,000	2,500,000	35,000
1981	4,700,000	62,000	2,600,000	36,000
1982	4,900,000	64,000	2,700,000	37,000
1983	5,100,000	66,000	2,800,000	38,000
1984	5,300,000	68,000	2,900,000	39,000
1985	5,500,000	70,000	3,000,000	40,000
1986	5,700,000	72,000	3,100,000	41,000
1987	5,900,000	74,000	3,200,000	42,000
1988	6,100,000	76,000	3,300,000	43,000
1989	6,300,000	78,000	3,400,000	44,000
1990	6,500,000	80,000	3,500,000	45,000
1991	6,700,000	82,000	3,600,000	46,000
1992	6,900,000	84,000	3,700,000	47,000
1993	7,100,000	86,000	3,800,000	48,000

Cuadro 1

Evolución del Producto Interno Bruto y Consumo Privado Nacionales 1970-1993 (Pesos de 1980)

Año	Producto Interno Bruto (PIB) (millones)	PIB Per cápita (miles)	Consumo Privado (millones)	Cons. Priv. Per cápita (miles)
1970	2,340,751.0	48,537.9	1,630,583.0	33,811.8
1971	2,428,821.0	48,797.0	1,702,303.0	34,200.7
1972	2,628,684.0	51,169.2	1,822,198.0	35,470.4
1973	2,835,328.0	53,474.4	1,948,696.0	36,752.5
1974	2,999,120.0	54,803.6	2,026,323.0	37,027.4
1975	3,171,404.0	56,148.6	2,124,366.0	37,611.2
1976	3,311,499.0	56,804.7	2,203,622.0	37,800.4
1977	3,423,780.0	56,903.4	2,264,529.0	37,636.6
1978	3,730,446.0	60,071.1	2,421,986.0	39,001.0
1979	4,092,231.0	63,846.5	2,636,996.0	41,142.1
1980	4,470,077.0	66,870.4	2,908,761.0	43,513.8
1981	4,862,219.0	71,295.5	3,123,209.0	45,796.1
1982	4,831,689.0	69,444.1	3,045,994.0	43,779.0
1983	4,628,937.0	65,211.8	2,882,755.0	40,611.9
1984	4,796,050.0	66,227.4	2,976,643.0	41,103.7
1985	4,920,430.0	66,598.7	3,074,720.0	41,616.7
1986	4,735,721.0	62,828.6	2,995,283.0	39,738.3
1987	4,823,604.0	62,726.5	2,991,249.0	38,898.5
1988	4,883,679.0	62,249.4	3,045,502.0	38,819.3
1989	5,047,209.0	63,059.2	3,252,104.0	40,631.4
1990	5,271,539.0	64,880.8	3,449,905.0	42,460.6
1991	5,462,729.0	65,901.7	3,618,573.0	43,654.0
1992	5,615,955.0	66,407.9	3,759,976.0	44,461.2
1993	5,649,674.0	65,482.9	3,767,331.0	43,665.5

Fuente:

Población: Cálculos propios con base en:

IX, X y XI Censos Generales de Población y Vivienda, 1970, 1980 y 1990.

PIB, Consumo privado y Ocupaciones remuneradas:

1970 - 1978: Sistema de Cuentas Nacionales de México 1970-1978, Tomo I, Resumen General,

Secretaría de Programación y Presupuesto y Banco de México S.A. México, 1981

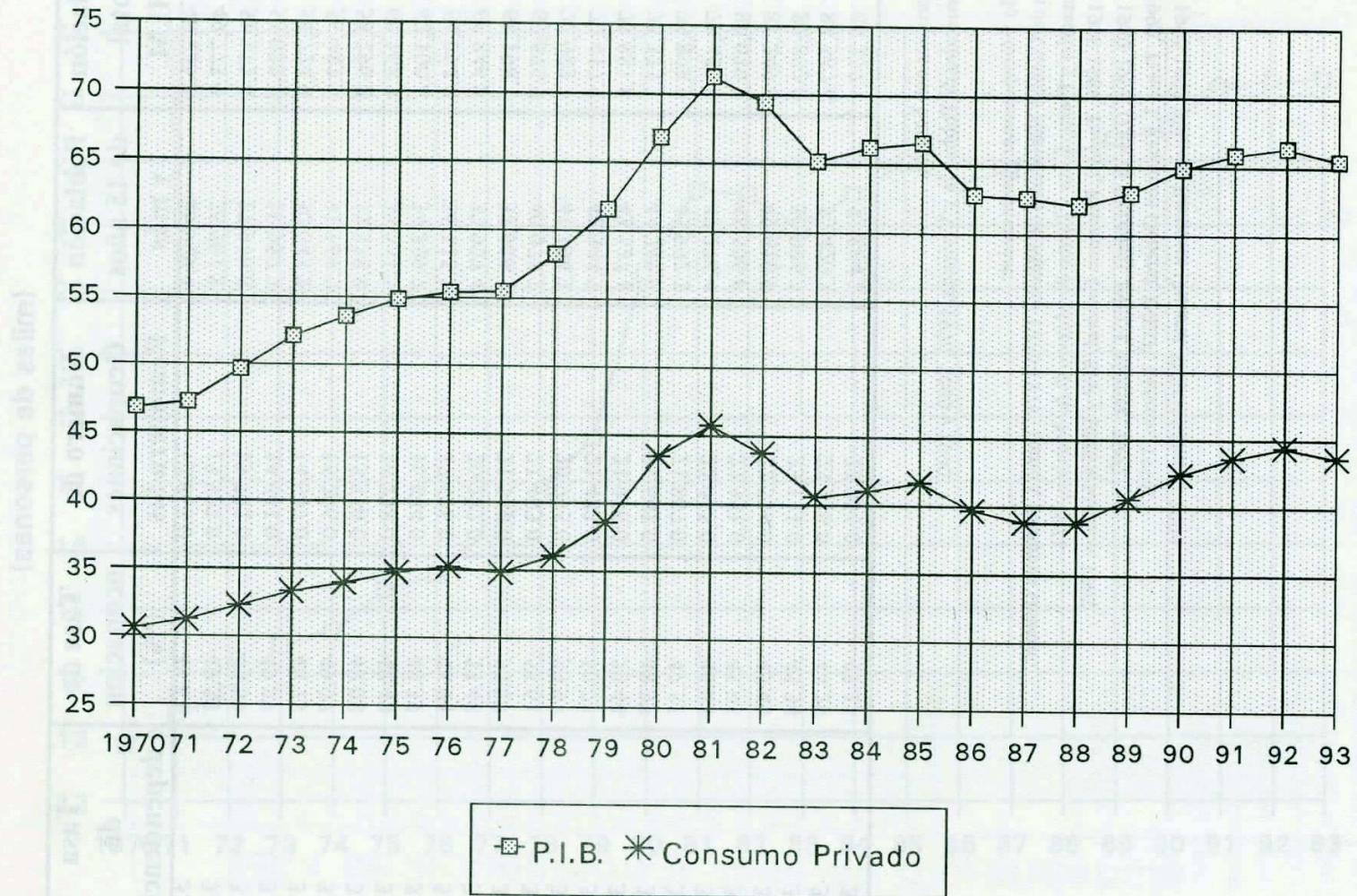
1979 - 1980: SCNM 1978-1980, Tomo I, Resumen General. SPP y BMSA México, 1982.

1980 - 1988: SCNM 1980-1990, (Discos flexibles). INEGI. México, 1992.

1989: SCNM 1989-1992, Tomo I. Resumen General, INEGI. México, 1994.

1990 - 1993: SCNM 1990-1993 Tomo I, Resumen General. INEGI México, 1994

Gráfica 1
 P.I.B. y Consumo privado per capita
 (miles de pesos de 1980)



Fuente: Cuadro 1.

Cuadro 2

Ocupaciones remuneradas, Tasa de ocupación y Tasa de dependencia (1970-1993) (miles de personas)

Año	Población total E.U.M.	Población de 15 años y más	Número de Ocupaciones Remuneradas	Tasa de ocupacion (%)	Tasa de dependencia
1970	48,225.2	25,929.4	12,863.0	49.61	3.75
1971	49,773.9	26,901.8	13,322.0	49.52	3.74
1972	51,372.4	27,910.6	13,702.0	49.09	3.75
1973	53,022.1	28,957.3	14,441.0	49.87	3.67
1974	54,724.9	30,043.2	14,647.0	48.75	3.74
1975	56,482.3	31,169.9	15,296.0	49.07	3.69
1976	58,296.2	32,338.8	15,550.0	48.08	3.75
1977	60,168.3	33,551.5	16,238.0	48.40	3.71
1978	62,100.6	34,809.7	16,844.0	48.39	3.69
1979	64,094.8	36,115.1	17,676.0	48.94	3.63
1980	66,846.8	37,927.4	20,282.0	53.48	3.30
1981	68,198.1	38,986.5	21,549.0	55.27	3.16
1982	69,576.7	40,075.2	21,483.0	53.61	3.24
1983	70,983.1	41,194.3	20,995.0	50.97	3.38
1984	72,417.9	42,344.7	21,483.0	50.73	3.37
1985	73,881.8	43,527.1	21,956.0	50.44	3.36
1986	75,375.3	44,742.6	21,641.0	48.37	3.48
1987	76,898.9	45,992.1	21,867.0	47.55	3.52
1988	78,453.4	47,276.4	22,055.0	46.65	3.56
1989	80,039.2	48,596.6	22,331.0	45.95	3.58
1990	81,249.6	49,610.9	22,536.0	45.43	3.61
1991	82,892.0	50,996.3	23,121.0	45.34	3.59
1992	84,567.6	52,420.3	23,216.0	44.29	3.64
1993	86,277.1	53,884.2	23,251.0	43.15	3.71

Fuente:

Población: Cálculos propios con base en:

IX, X y XI Censos Generales de Población y Vivienda, 1970, 1980 y 1990.

PIB, Consumo privado y Ocupaciones remuneradas:

1970 - 1978: Sistema de Cuentas Nacionales de México 1970-1978, Tomo I, Resumen General,

Secretaría de Programación y Presupuesto y Banco de México S.A. México, 1981

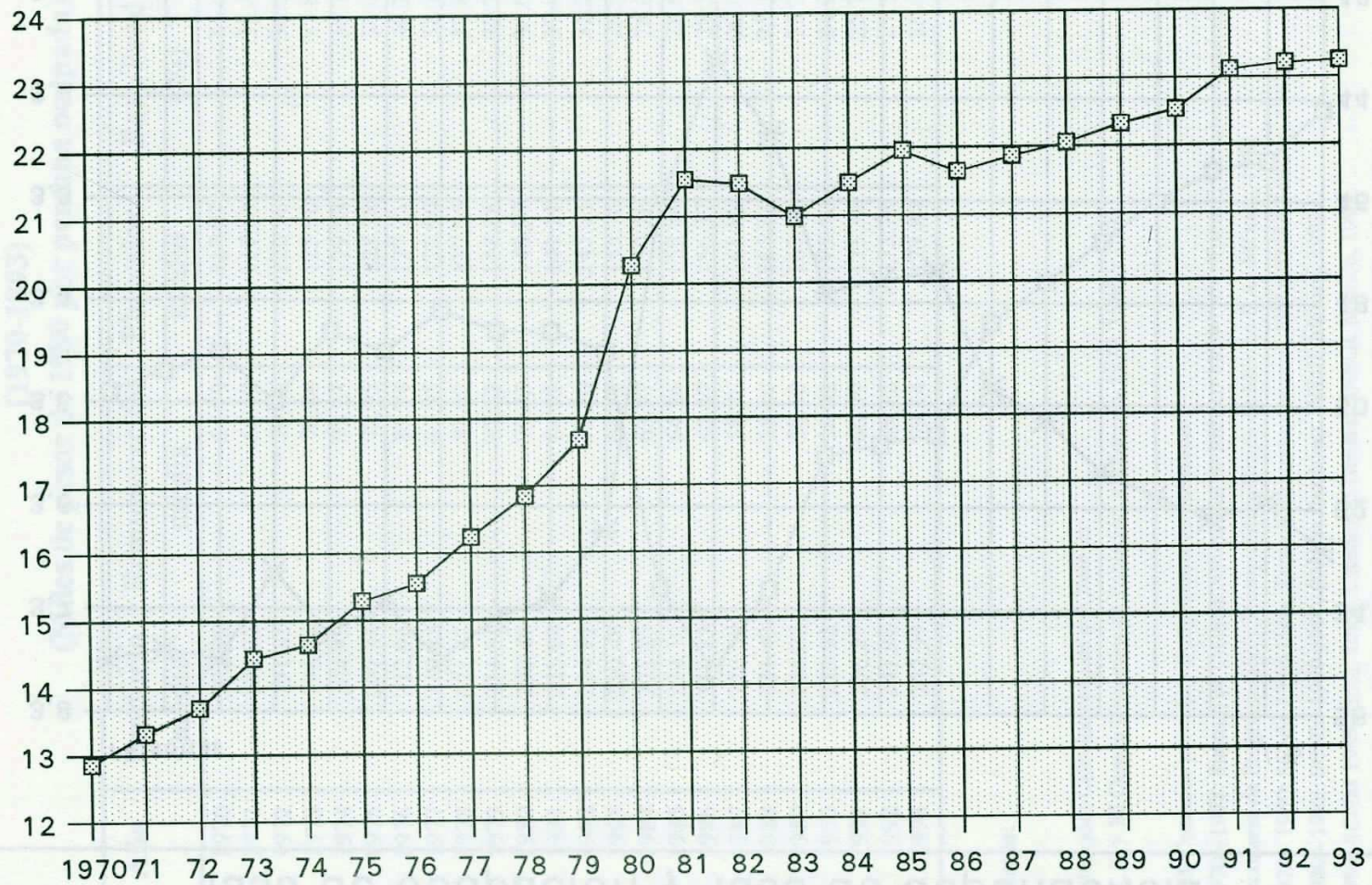
1979 - 1980: SCNM 1978-1980, Tomo I, Resumen General. SPP y BMSA México, 1982.

1980 - 1988: SCNM 1980-1990, (Discos flexibles). INEGI. México, 1992.

1989: SCNM 1989-1992, Tomo I. Resumen General, INEGI. México, 1994.

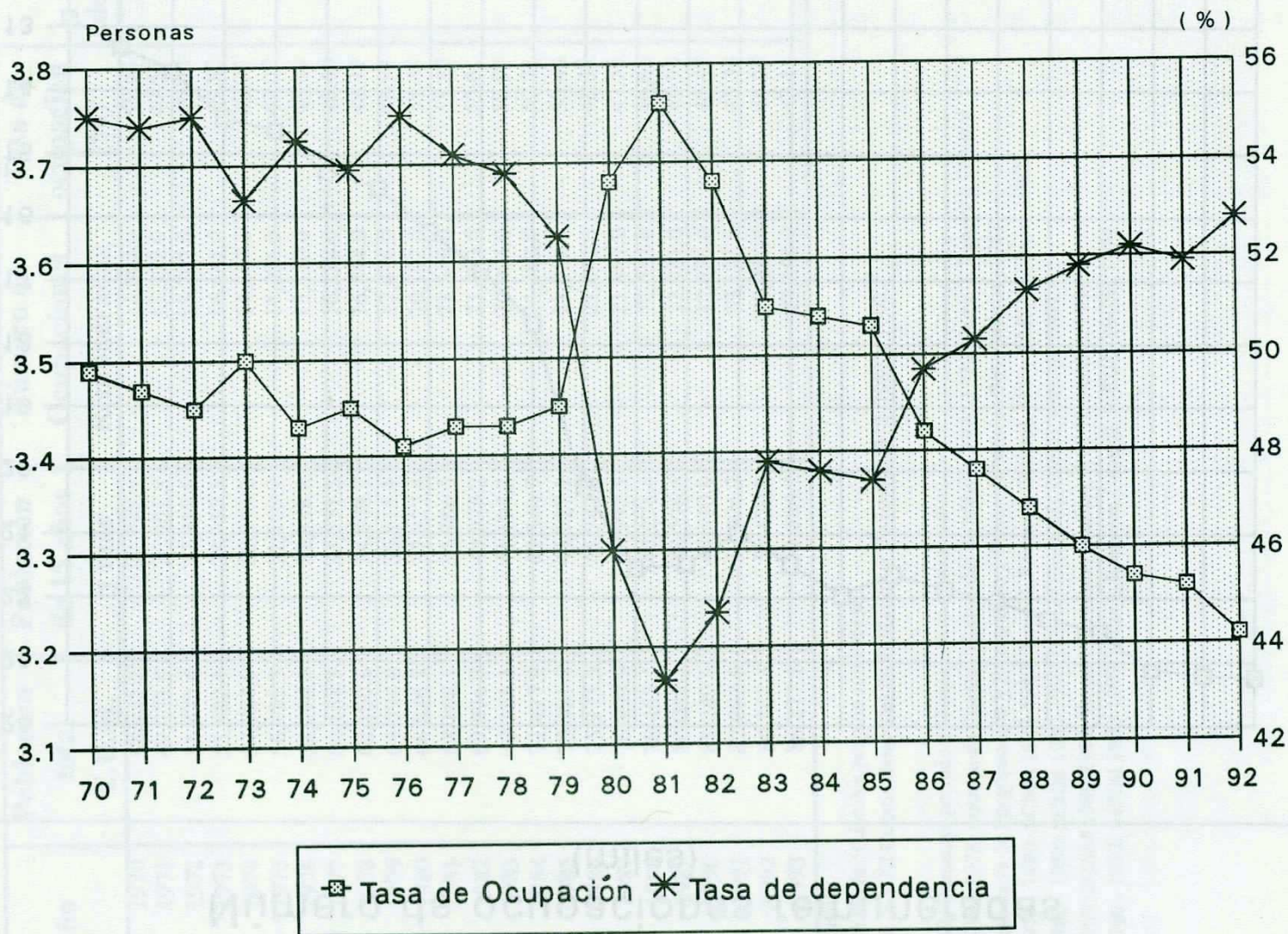
1990 - 1993: SCNM 1990-1993 Tomo I, Resumen General. INEGI México, 1994

Gráfica 2
Número de ocupaciones remuneradas
(miles)



Fuente: Cuadro 2

Gráfica 2.1
Tasa de ocupación y Tasa de dependencia



Fuente: Cuadro 2.1.

Cuadro 3
Productividad, Remuneración y Excedente
(1970-1993)
(Miles de pesos de 1980 por persona ocupada)

Año	Producto medio	Remuneración media	Plusvalor medio	Rem/Prod (%)	Plusv/Rem (%)
1970	181.98	64.90	117.07	35.67	180.38
1971	182.32	64.69	117.63	35.48	181.83
1972	191.85	70.86	120.98	36.94	170.73
1973	196.34	70.44	125.90	35.88	178.74
1974	204.76	75.23	129.53	36.74	172.19
1975	207.34	78.95	128.38	38.08	162.61
1976	212.96	85.74	127.21	40.26	148.36
1977	210.85	81.95	128.90	38.87	157.29
1978	221.47	83.92	137.55	37.89	163.92
1979	231.51	87.33	144.18	37.72	165.09
1980	220.40	79.43	140.97	36.04	177.48
1981	225.64	84.52	141.11	37.46	166.95
1982	224.91	79.20	145.71	35.21	183.98
1983	220.48	64.71	155.76	29.35	240.69
1984	223.25	63.97	159.28	28.65	248.99
1985	224.10	64.26	159.84	28.68	248.73
1986	218.83	62.47	156.37	28.55	250.32
1987	220.59	58.76	161.82	26.64	275.38
1988	221.43	56.10	165.33	25.33	294.72
1989	226.02	58.10	167.92	25.71	289.01
1990	233.92	58.42	175.50	24.97	300.43
1991	236.27	60.89	175.38	25.77	288.04
1992	241.90	66.12	175.78	27.33	265.87
1993	242.99	69.14	173.84	28.46	251.43

Fuente:

Población: Cálculos propios con base en:

IX, X y XI Censos Generales de Población y Vivienda, 1970, 1980 y 1990.

PIB, Consumo privado y Ocupaciones remuneradas:

1970 - 1978: Sistema de Cuentas Nacionales de México 1970-1978, Tomo I, Resumen General, Secretaría de Programación y Presupuesto y Banco de México S.A. México, 1981

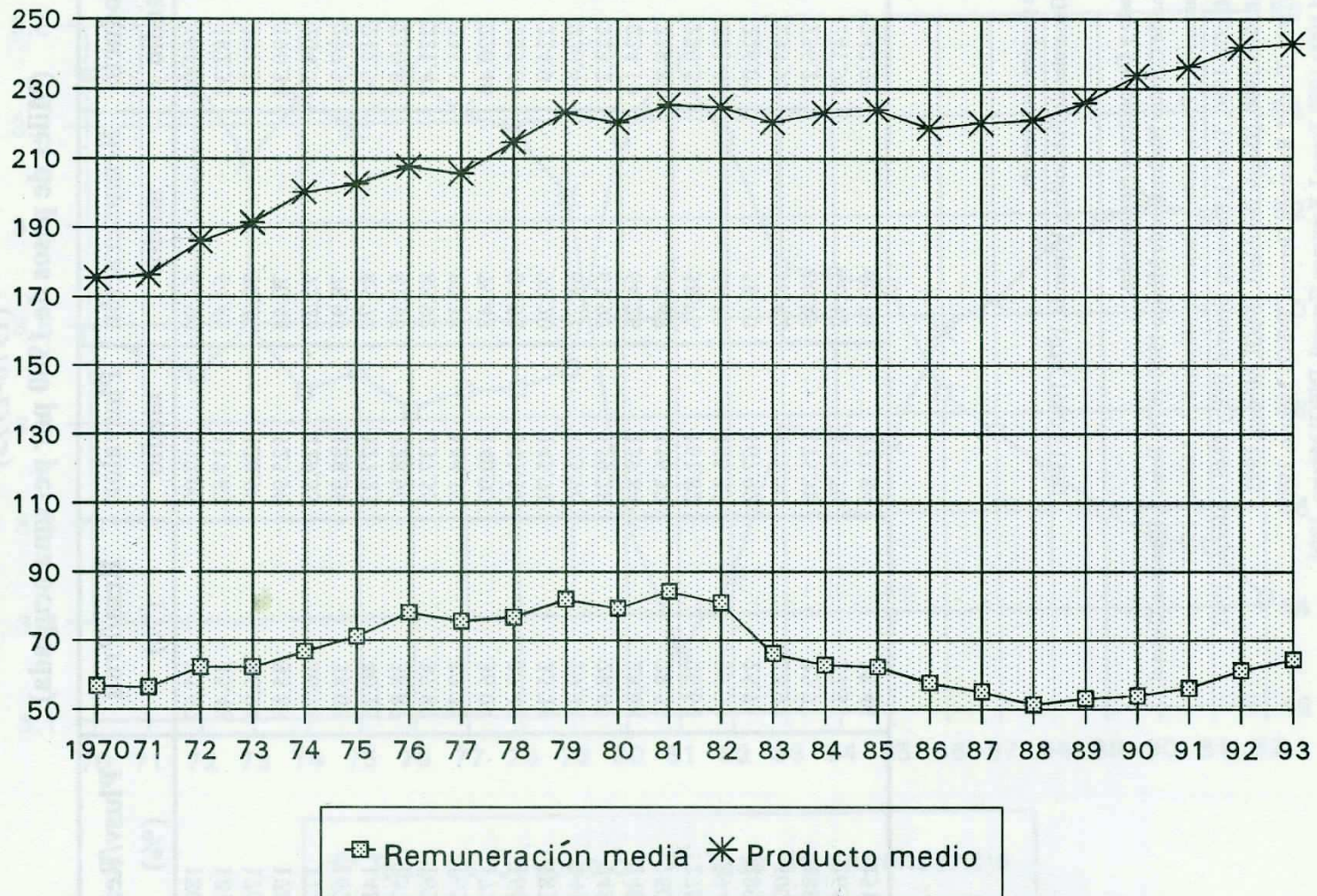
1979 - 1980: SCNM 1978-1980, Tomo I, Resumen General. SPP y BMSA México, 1982.

1980 - 1988: SCNM 1980-1990, (Discos flexibles). INEGI México, 1992.

1989: SCNM 1989-1992, Tomo I. Resumen General, INEGI México, 1994.

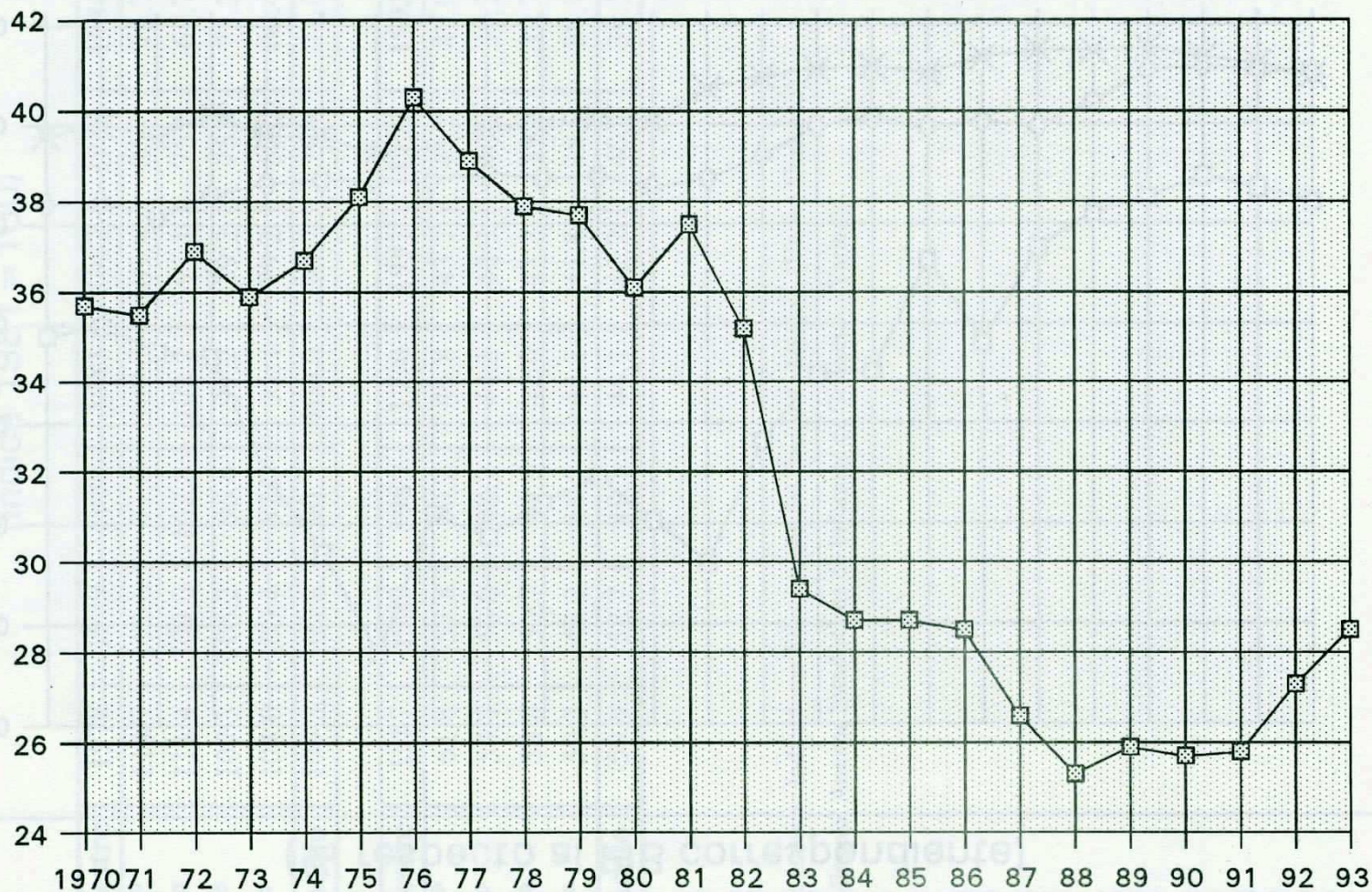
1990 - 1993: SCNM 1990-1993 Tomo I, Resumen General. INEGI México, 1994

Gráfica 3
 Producto y Remuneración media
 (miles de pesos de 1980)



Fuente: Cuadro 3

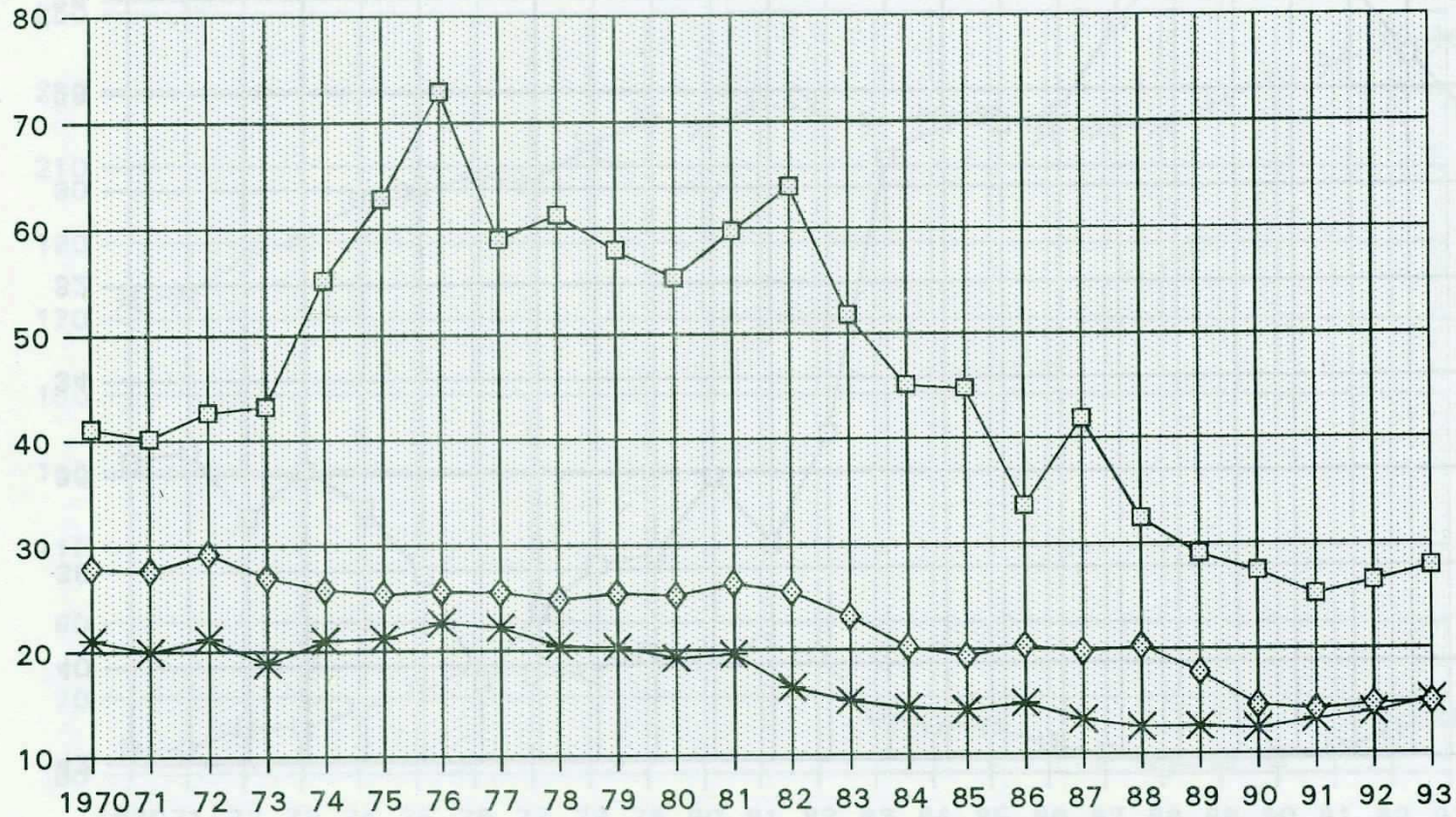
Gráfica 3.1
Participación de las Remuneraciones en el PIB
(%)



Fuente: Cuadro 3

Gráfica 3.2

Remuneración asalariada en 3 Grandes Ramas de la Producción (% respecto al PIB correspondiente)



◆ Agricultura/Silv/Pesca □ Electricidad/Gas/Agua * Comercio/Rest./Hoteles

Fuente: Cálculos Propios con base en:
Sistema de Cuentas nacionales de México. (Varios Números)

Cuadro 4
Evolución del salario mínimo real en el
Distrito Federal (Trimestral)
 (índice 1981 = 100)

Trimestre	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
1°	114.7	112.6	71.6	109.3	109.4	85.0	74.7	73.8	69.3
2°	111.4	109.0	102.8	102.2	95.1	75.6	69.7	71.0	64.6
3°	107.3	105.2	96.4	97.2	79.2	75.4	73.2	71.9	62.6
4°	104.0	100.4	92.0	91.4	79.2	67.2	66.4	63.3	59.9
Promedio	109.3	106.8	90.7	100.0	90.7	75.8	71.0	70.0	64.1

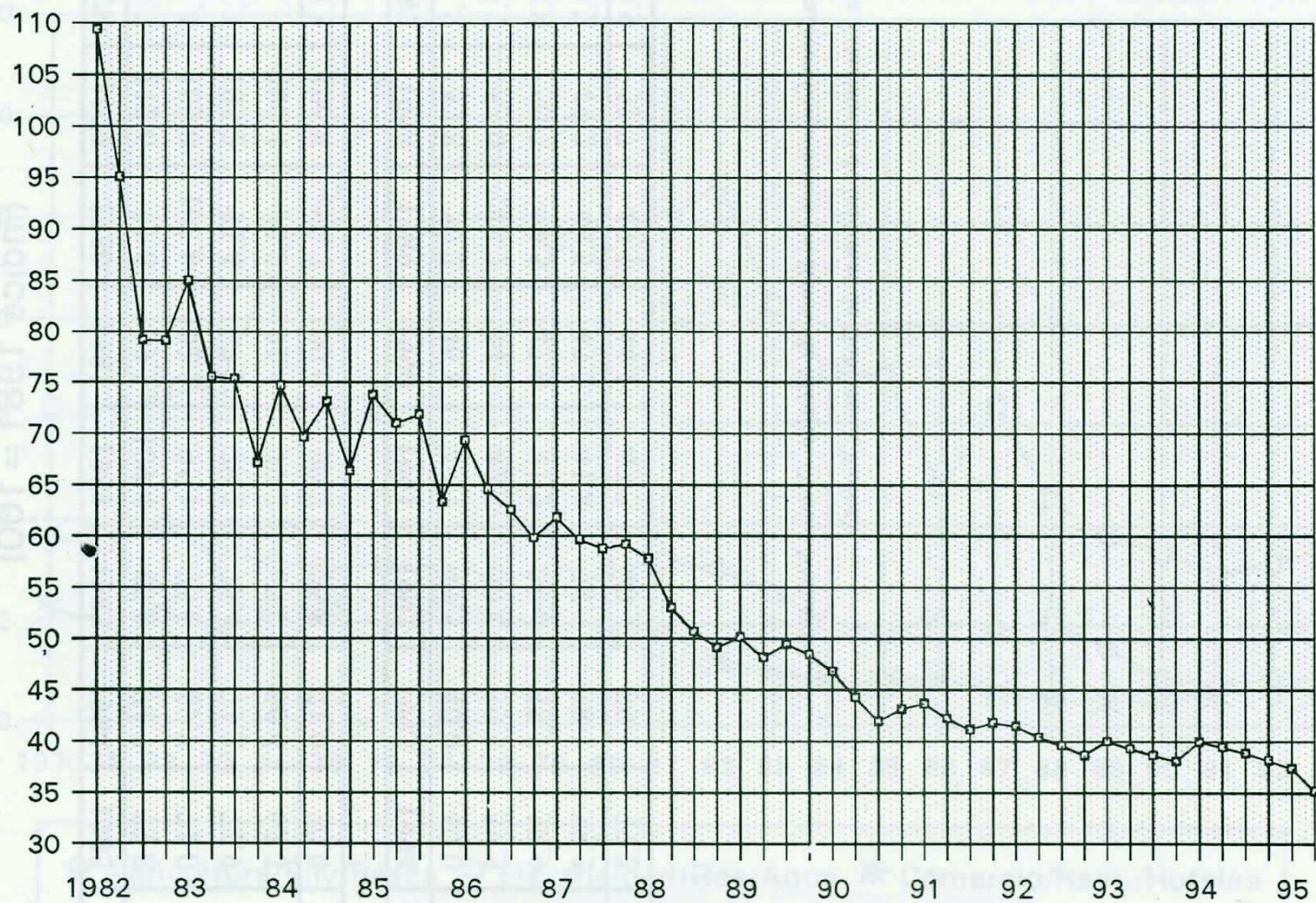
Trimestre	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
1°	61.8	57.8	50.2	46.8	43.7	41.5	40.0	40.0	37.4
2°	59.7	53.0	48.2	44.3	42.3	40.4	39.3	39.5	35.2
3°	58.8	50.7	49.5	42.0	41.2	39.6	38.7	38.9	
4°	59.2	49.2	48.5	43.2	41.8	38.7	38.1	38.2	
Promedio	59.9	52.7	49.1	44.1	42.2	40.1	39.1	39.2	36.3

Fuentes:.

Índice de precios: Indicadores Económicos del Banco de México. (Varios Numeros)

Salario Mínimo: Anexos Estadísticos de Informes de Gobierno. (Varios)

Gráfica 4
 Evolución trimestral del salario mínimo real en el D.F.
 (índice 1981 = 100)



Fuente: Cuadro 4

Cuadro 5

Número de Perceptores Necesarios (NPN) para adquirir la Canasta Normativa de satisfactores Escenciales (CNSE) 1/
Brechas legales Estricta y Flexible de pobreza
(miles de pesos corrientes anuales)

	1963	1968	1970	1971	1972	1973	1974	
1 CNSE, Costo al 1° de Enero	23.2	26.5	28.8	30.3	31.9	33.8	40.3	
2 CNSE: Costo promedio anual			29.6	31.1	32.9	37.1	44.1	
3 Ingreso Mínimo legal Anual (IMA) en el D.F.	6.8	11.0	12.5	12.5	14.8	14.8	20.3	
4 Remuneración Media Anual (RMA)			12.3	13.1	15.2	17.2	22.6	
5 NPNIMA (CNSE/IMA) (=1/3)	3.41	2.41	2.30	2.42	2.16	2.28	1.99	
6 NPRMA (CNSE/RMA) (=2/4)			2.40	2.38	2.16	2.16	1.95	
7 Brecha legal estricta de pobreza	70.69%	58.49%	56.60%	58.75%	53.61%	56.21%	49.63%	
8 Brecha legal flexible de pobreza	48.12%	26.53%	23.18%	26.98%	17.88%	22.50%	10.84%	
	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	
	47.8	53.6	67.8	82.0	95.6	115.6	149.3	
	50.7	60.7	74.9	88.8	105.6	132.5	170.8	
	24.7	30.7	41.5	46.8	53.8	63.6	81.9	
	27.4	35.5	44.3	52.6	65.5	79.4	106.5	
	1.94	1.75	1.63	1.75	1.78	1.82	1.82	
	1.85	1.71	1.69	1.69	1.61	1.67	1.60	
	48.33%	42.72%	38.79%	42.93%	43.72%	44.98%	45.14%	
	8.54%	-1.38%	-8.34%	-1.02%	0.39%	2.62%	2.90%	
	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	
1 CNSE, Costo al 1° de Enero	192.3	368.6	665.2	1,047.0	1,701.6	3,269.0	8,265.7	
2 CNSE: Costo promedio anual	280.5	516.9	856.1	1,374.3	2,485.3	5,767.4	10,541.0	
3 Ingreso Mínimo legal Anual (IMA) en el D.F.	109.2	177.5	265.2	413.4	643.5	1,189.5	3,028.4	
4 Remuneración Media Anual (RMA)	160.6	250.0	393.1	619.0	1,044.6	2,348.9	4,574.8	
8 NPNIMA (CNSE/IMA) (=1/3)	1.76	2.08	2.51	2.53	2.64	2.75	2.73	
6 NPRMA (CNSE/RMA) (=2/4)	1.75	2.07	2.18	2.22	2.38	2.46	2.30	
7 Brecha legal estricta de pobreza	43.21%	51.84%	60.13%	60.52%	62.18%	63.61%	63.36%	
8 Brecha legal flexible de pobreza	-0.51%	14.77%	29.43%	30.11%	33.06%	35.59%	35.15%	
	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	Jn 1995 2/
	12,816.2	15,625.6	21,405.1	25,513.1	29,002.5	31,658.0	34,007.2	43,384.5
	14,220.9	18,515.4	23,459.1	27,257.8	30,330.2	32,832.6	N.D.	N.D.
	3,369.6	3,931.2	4,641.0	5,198.7	5,565.3	5,955.3	6,372.3	7,137.0
	5,843.5	7,606.3	9,643.2	11,998.3	13,799.6	N.D.	N.D.	N.D.
	3.80	3.97	4.61	4.91	5.21	5.32	5.34	6.08
	2.43	2.43	2.43	2.27	2.20	N.D.	N.D.	N.D.
	73.71%	74.84%	78.32%	79.62%	80.81%	81.19%	81.26%	83.55%
	53.46%	55.47%	61.62%	63.93%	66.04%	66.70%	66.83%	70.88%

1/ A diciembre del año anterior, vigente en enero del año en curso, con los salarios correspondientes también a enero.

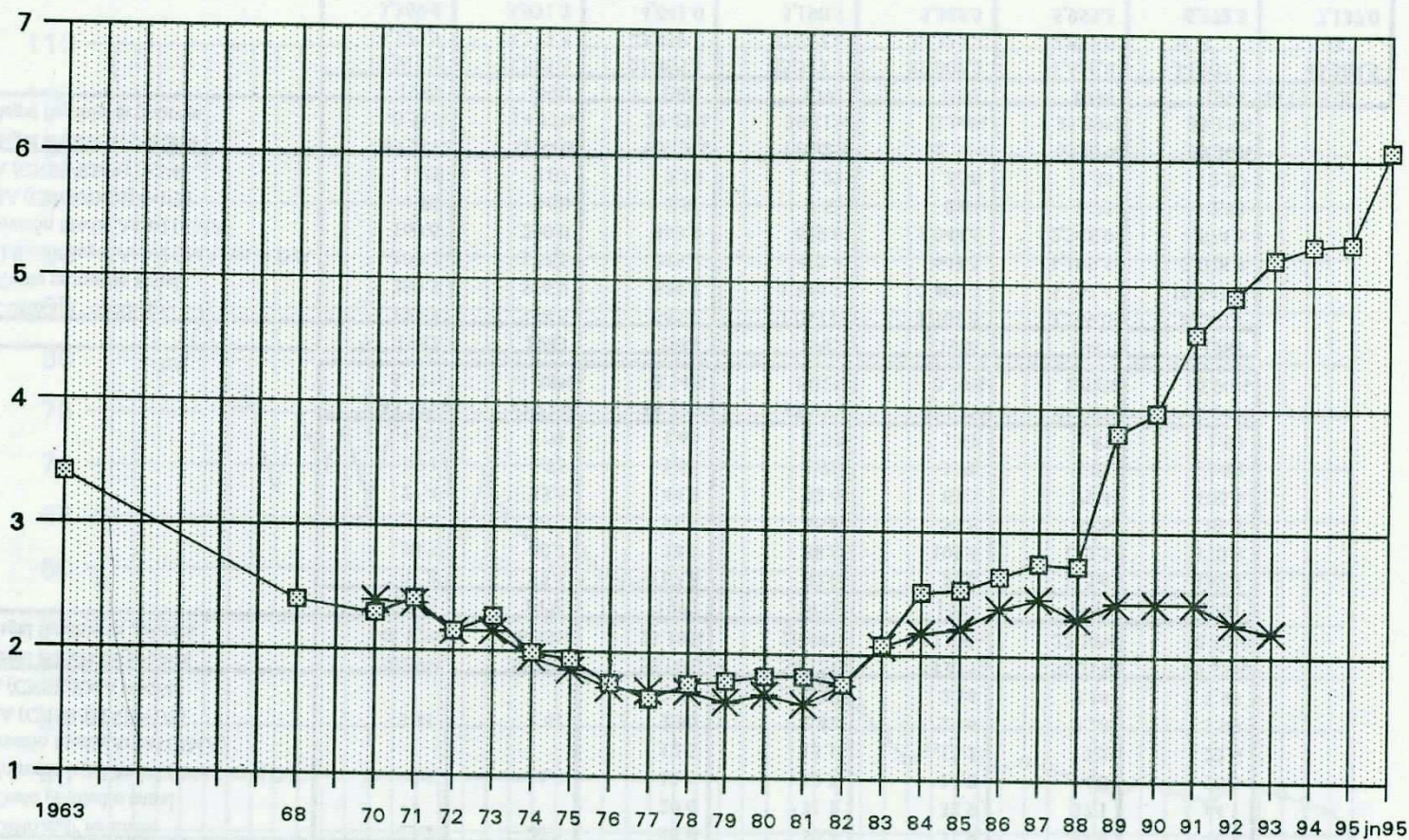
2/ Al mes de junio, vigente al 1° de julio del año corriente

Fuente: Cálculos propios con base en:

1963 - 1981: COPLAMAR, Necesidades esenciales y estructura productiva en México, México 1982; y Banco de México, Indicadores Económicos (varios números).

1982 - 1995: Indicadores Económicos, Banco de México. (varios números)

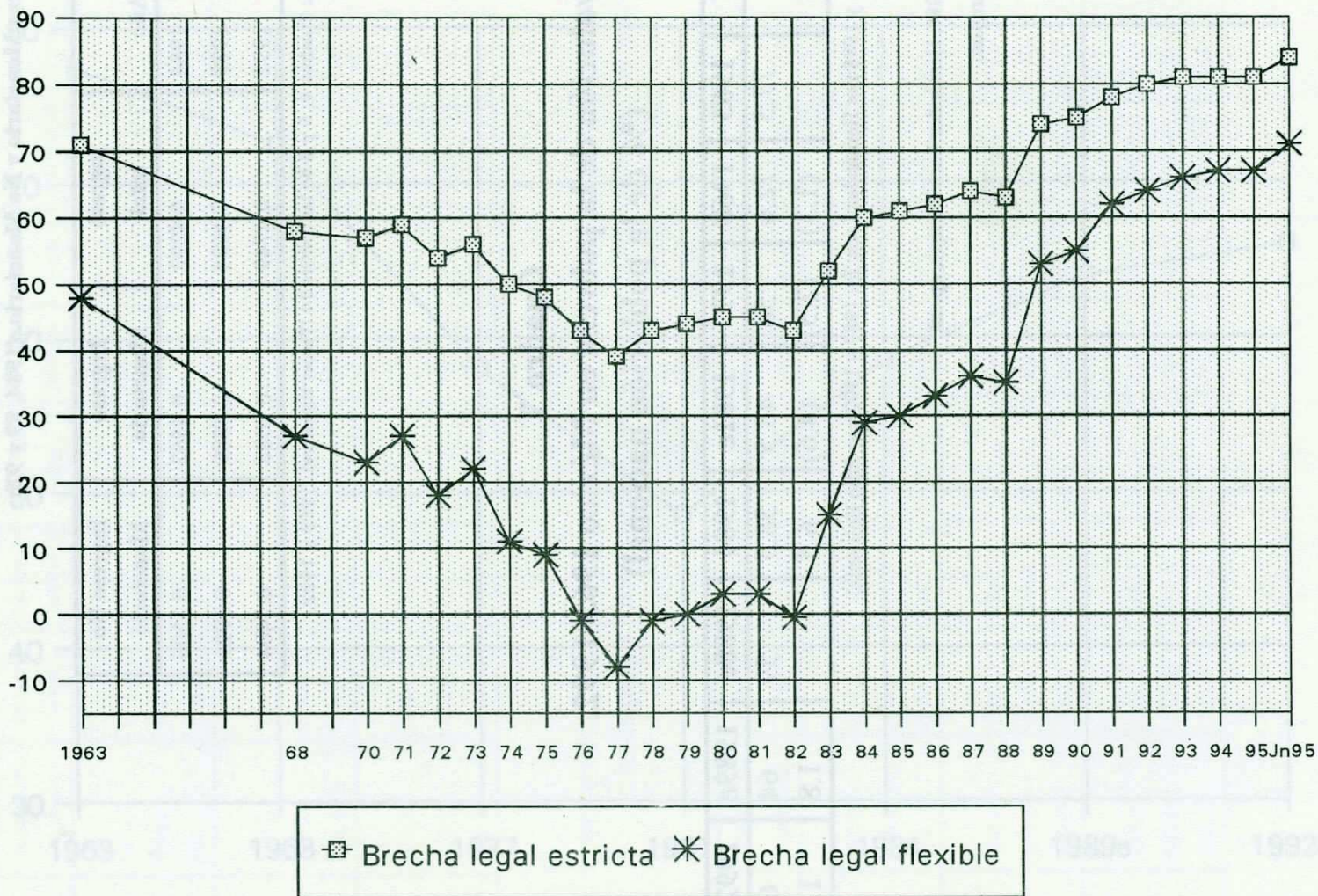
Gráfica 5
Salarios Mínimos y Medios para adquirir la CNSE
 (número de perceptores necesarios)



■ Salario mínimo * Salario Medio

Fuente: Cuadro 5

Gráfica 5.1
 Brechas Legales Estricta y Flexible de pobreza
 (% faltante para adquirir la CNSE)



Fuente: Cuadro 5

Cuadro 6

Coefficientes de Gini de la Distribución del Ingreso.
Ingreso Monetario y No Monetario. (1984, 89 y 92)

Año	Ingreso total	Ingreso Monetario	Ingreso No Monetario
1984	0.4292	0.4562	0.5506
1989	0.4694	0.4889	0.5921
1992	0.4749	0.5086	0.5404

Fuente: Cuadros 4, 5 y 6 de las ENIGH 84 (Tercer trimestre). 1989 y 1992.

Cuadro 7

Evolución de la pobreza en México 1963-1992.
(% de la población nacional)

	1963	1968	1977	1981e	1984	1988e	1989e	1992e
Total de Pobres	77.5	72.6	58	48.5	58.5	59	64	66
Tasa media anual		(1.3)	(2.5)	(4.6)	6.5		1.8	1.0

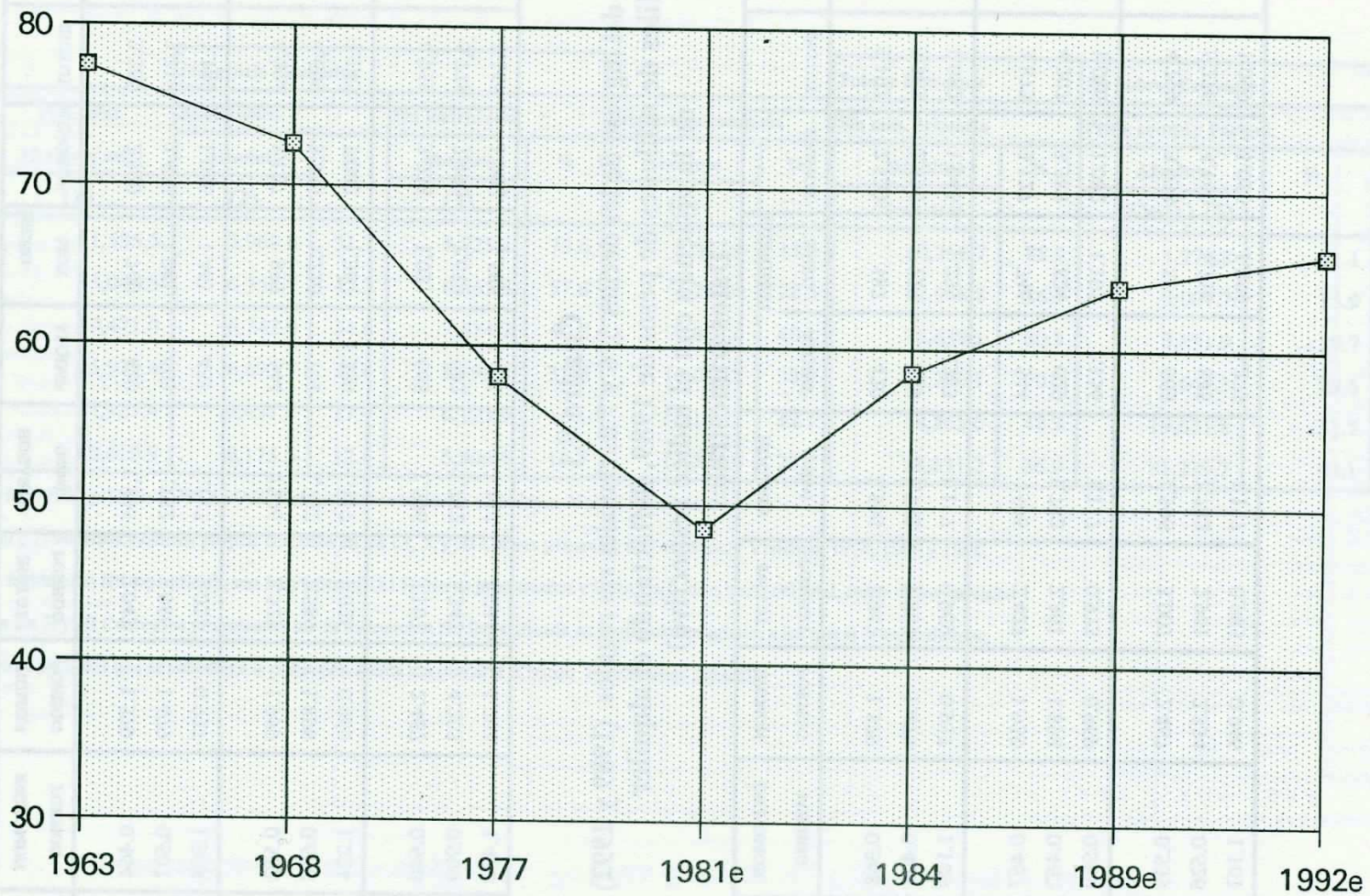
e Cifras estimadas. En 1981 y 1988 por Hernández Laos. En 1989 y 1992 por Julio Boltvinik.

Fuentes:

1963, 1968 1977, 1981 y 1988, Hernández Laos Enrique, op. cit.

1989 y 1992 estimaciones propias.

Gráfica 7
Evolución de la pobreza por ingresos en México
(% del la población total)



Fuente: Cuadro 7

Cuadro 8
Evolución del ingreso de los deciles 5, 6 y 7 nacionales. (1989 y 1992)
(Miles de millones de pesos de 1989)
Datos trimestrales

Año	INGTOT	INGMON	INGNO-		HOGARES (mlles)	INGTOT PORHOG	INGMON PORHOG	INGNOMON PORHOG	ALQIMP PORHOG
			MON	ALQIMP					
Decil 5 nacional									
89	3,260	2,520	740	420	1,596	2.043	1.579	0.464	0.263
92	3,718	2,636	1,081	601	1,782	2.086	1.479	0.607	0.337
92/89	1.140	1.046	1.461	1.431	1.117	1.021	0.937	1.308	1.282
Decil 6 nacional									
89	4,024	3,127	897	544	1596	2.521	1.959	0.562	0.341
92	4,609	3,383	1,226	701	1,782	2.586	1.898	0.688	0.393
92/89	1.145	1.082	1.367	1.289	1.117	1.026	0.969	1.224	1.154
Decil 7 nacional									
89	4,959	3,938	1,021	663	1,596	3.107	2.467	0.640	0.415
92	5,778	7,490	1,619	942	1,782	3.242	4.203	0.909	0.529
92/89	1.165	1.902	1.586	1.421	1.117	1.044	1.703	1.420	1.273

Cuadro 8.1
Evolución del ingreso de los deciles 5, 6 y 7 nacionales sin regalos. (1989 y 1992)
(Miles de millones de pesos de 1989, deflactando el alquiler
de la vivienda con el índice respectivo)
Datos trimestrales

Año	INGTOT	INGMON	INGNOMON		HOGARES (mlles)	INGTOT PORHOG	INGMON PORHOG	INGNOMON PORHOG	ALQIMP PORHOG
			S/REG	ALQIMP					
Decil 5 nacional									
89	3,107	2,520	587	420	1,596	1.947	1.579	0.368	0.263
92	3,363	2,636	727	539	1,782	1.887	1.479	0.408	0.302
92/89	1.082	1.046	1.239	1.283	1.117	0.969	0.937	1.109	1.149
Decil 6 nacional									
89	3,873	3,127	746	544	1596	2.427	1.959	0.467	0.341
92	4,207	3,383	824	629	1,782	2.361	1.898	0.462	0.353
92/89	1.086	1.082	1.105	1.156	1.117	0.973	0.969	0.989	1.036
Decil 7 nacional									
89	4,799	3,938	861	663	1,596	3.007	2.467	0.539	0.415
92	5,276	4,160	1,116	845	1,782	2.961	2.334	0.626	0.474
92/89	1.099	1.056	1.296	1.275	1.117	0.985	0.946	1.161	1.141

Cuadro 9
Escolaridad de la población de 15 años y más (México 1940-1990)
(Miles de personas)

Año	Pob. total 15 años y más	Indigencia Educativa				Pobres Extremos				No pobres Extremos	
		Analfabetos		Sin instrucción		Primaria incompleta		Sin mín. primaria		Prim. compl. y Postpri.	
		Absoluto	%	Absoluto	%	Absoluto	%	Absoluto	%	Absoluto	%
		(2)		(3)		(4)		(5)=(3)+(4)		(6)=(1)-(5)	
1940	11,535.5	5,968.8	51.7	8,721.1	75.6	1,537.6	13.3	10,258.7	88.9	1,276.8	11.1
1950	15,046.5	6,355.7	42.2	8,665.8	57.6	4,283.0	28.5	12,948.8	86.1	2,097.7	13.9
1960	19,471.0	6,742.9	34.6	7,834.7	40.2	7,804.4	40.1	15,639.1	80.3	3,831.9	19.7
1970	25,929.4	6,693.7	25.8	8,199.4	31.6	10,080.7	38.9	18,280.1	70.5	7,649.3	29.5
1980	37,927.4	6,451.7	17.0	6,123.9	16.1	12,181.7	32.1	18,305.6	48.3	19,621.8	51.7
1990	49,610.9	6,173.5	12.4	6,806.6	13.7	11,524.6	23.2	18,331.2	36.9	31,279.7	63.1

Fuentes: Para 1940, 1950 y 1960: COPLAMAR, Necesidades esenciales en México, Vol. 2, Educación.

Para 1970, 1980 y 1990: Elaboraciones propias con base en los IX, X y XI Censos generales de Población y Vivienda, 1970, 1980 y 1990.

En 1970 los de instrucción No especificada son muy pocos (9,115). No se prorrataron y están excluidos, tanto del total, como de los parciales

En el manejo de los X y XI Censos, se prorrataron los de instrucción No Especificada en proporciones iguales a los que si la especificaron.

Con este criterio es probable que se subestime la población adulta sin primaria (Cuadro 11, Resumen general)

Cuadro 9.1
Estructura y evolución de la escolaridad de la población de 15 años y más.
(Estratificación en Indigentes, Pobres Extremos, Pobres y No Pobres)

	1970		1980		1990		1970 - 1980			1980 - 1990		
	absolutos	%	absolutos	%	absolutos	%	absolutos	% Incr	Puntos %	Abs.	%Incr	Pun.%
Conc. referentes a pob. de 15 y + años	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7) - (3)-(1)	(8)	gan./perd.	(13) - (5)-(3)	(14)	gan./per
1. Pob. de 15 y + con edad especif.	26,929,442 6/	100.00	37,927,410 1/	100.00	49,610,876	100.00	11,997,968	100.00		11,683,466	100.00	
2. Indigentes (S/Instrucción) 2/	8,199,382	31.62	6,123,943 2/	16.15	6,806,615	13.72	(2,075,439)	(17.30)	(16.48)	682,672	5.84	(2.43)
3. Muy Pobres (Primaria Incompleta)	10,080,693	38.88	12,181,702	32.12	11,524,617	23.23	2,101,009	17.51	(6.76)	(667,086)	(6.62)	(8.89)
4. Pobres Extremos (S/Prim.) (= 2 + 3)	18,280,076	70.50	18,306,646	48.26	18,331,232	36.96	25,570	0.21	(22.23)	25,587	0.22	(11.31)
5. Solo primaria completa	4,368,971	16.81	8221364	21.68	9,752,514	19.66	3,862,393	32.19	4.87	1,531,150	13.11	(2.02)
6. Con postprimaria	3,290,396 3/	12.69	11400401	30.06	21,527,130	43.39	8,110,006	67.59	17.37	10,126,729	86.68	13.33
7. No Pobres Ext.(Con prim.) (= 5 + 6)	7,649,367	29.50	19,621,766	51.74	31,279,644	63.06	11,972,398	99.79	22.23	11,667,879	99.78	11.31
8. Con secundaria incompleta	986,913 2/	3.80	2,382,048	6.28	3,129,715	6.31	1,396,136	11.64	2.48	747,667	6.40	0.03
9. Pobres (Sin secundaria) (= 4 + 5 + 8)	23,624,959	91.11	28,909,057	76.22	31,213,462	62.92	5,284,098	44.04	(14.89)	2,304,406	19.72	(13.31)
10. Con secundaria solamente	689,412	2.66	2,766,983	7.30	6,953,406	14.02	2,077,571	17.32	4.64	4,186,423	35.83	6.72
11. No Pobres (C/sec.) (= 10 + ..14 + 16 + ..18)	3,309,370	12.78	12,817,268	33.79	25,646,622	51.70	9,507,898	79.25	21.03	12,829,364	109.81	17.90
12. Con preparatoria incompleta	431,597	1.66	1,329,917	3.51	3,664,360	7.39	898,320	7.49	1.84	2,334,443	19.98	3.88
13. Solo preparatoria completa	79,464	0.31	524,060	1.38	3,589,696	7.24	444,586	3.71	1.08	3,065,648	26.24	6.86
14. Con subprofesional	493,826	1.90	1,944,948	5.13	N.D 7/	-----	1,461,122	12.09	3.22	-----	-----	-----
15. Hasta Subprofesional (12 + 13 + 14)	1,004,887	3.88	3,798,916	10.02	7,254,066	14.62	2,794,028	23.29	6.14	3,465,141	29.57	4.61
16. Profesional incompleto 4/	327,883	1.26	1,444,367	3.81	2,770,593	5.58	1,116,474	9.31	2.54	1,326,236	11.36	1.78
17. Profesional completo 5/	280,207	1.08	846,459	2.23	1,067,128	2.13	566,252	4.72	1.15	210,669	1.80	(0.10)
18. Posgrado	2,094	0.01	161,639	0.43	357,383	0.72	159,546	1.33	0.42	195,744	1.68	0.29
19. Profesional incompleto o más	610,184	2.36	2,462,466	6.47	4,196,104	8.44	1,842,271	15.36	4.11	1,732,649	14.83	1.97
20. Profesional completo o más	282,301	1.09	1,008,098	2.66	1,414,511	2.85	725,797	6.05	1.57	406,413	3.48	0.19

1/ El Censo de 1980 presenta una población que no especificó la edad de 193,249 personas. El factor de expansión para prorratear esta cifra entre los grupos de edad es d presentada arrojaría una cifra de 37,935,956; esto es 8,546 personas más. La pequeñez de esta cifra comparada con la subestimación total de la población censal hace

2/ Incluye 2,892 habitantes en 1970 y 27,783 habitantes en 1980 con adiestramiento sin primaria.

3/ Incluye 95,811 con estudios de capacitación con primaria completa previa.

4/ Incluye en 1970 profesionales medios (con preparatoria o vocacional) con 1 o 2 años terminados y, en 1980 técnicos especializados con 1 o 2 años terminados. En amb

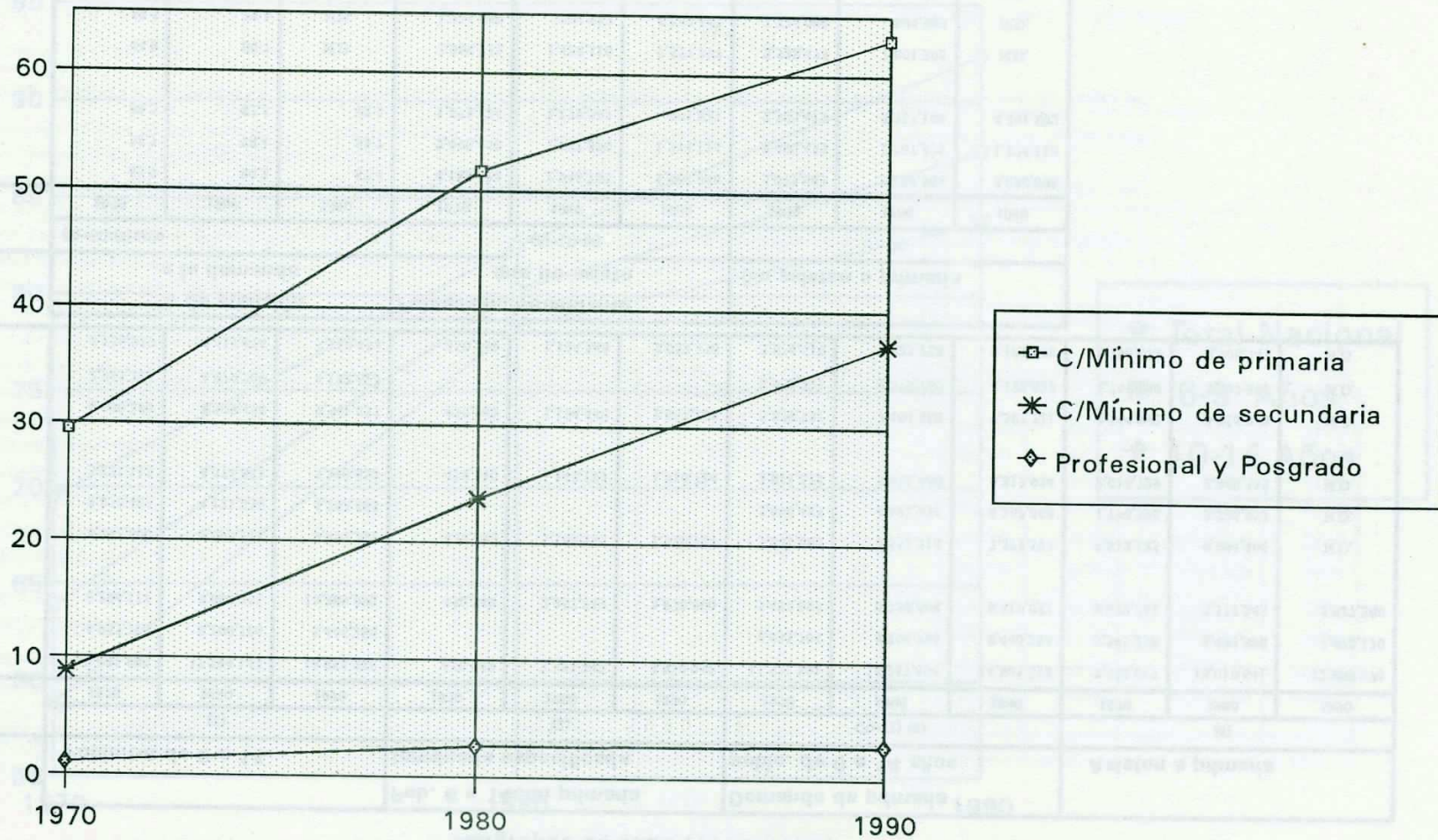
5/ Incluye personal con 5 o más años de licenciatura.

6/ Excluye 9,115 personas con instrucción no especificada.

7/ Para 1990 desaparece esta categoría.

Fuente: 1970, 1980 y 1990 IX, X y XI Censos Generales de Población y Vivienda, 1970, 1980 y 1990.

Gráfica 9.1
Escolaridad de la población de 15 años y mas
(%)



Fuente: Cuadro 9.1

Cuadro 9.2

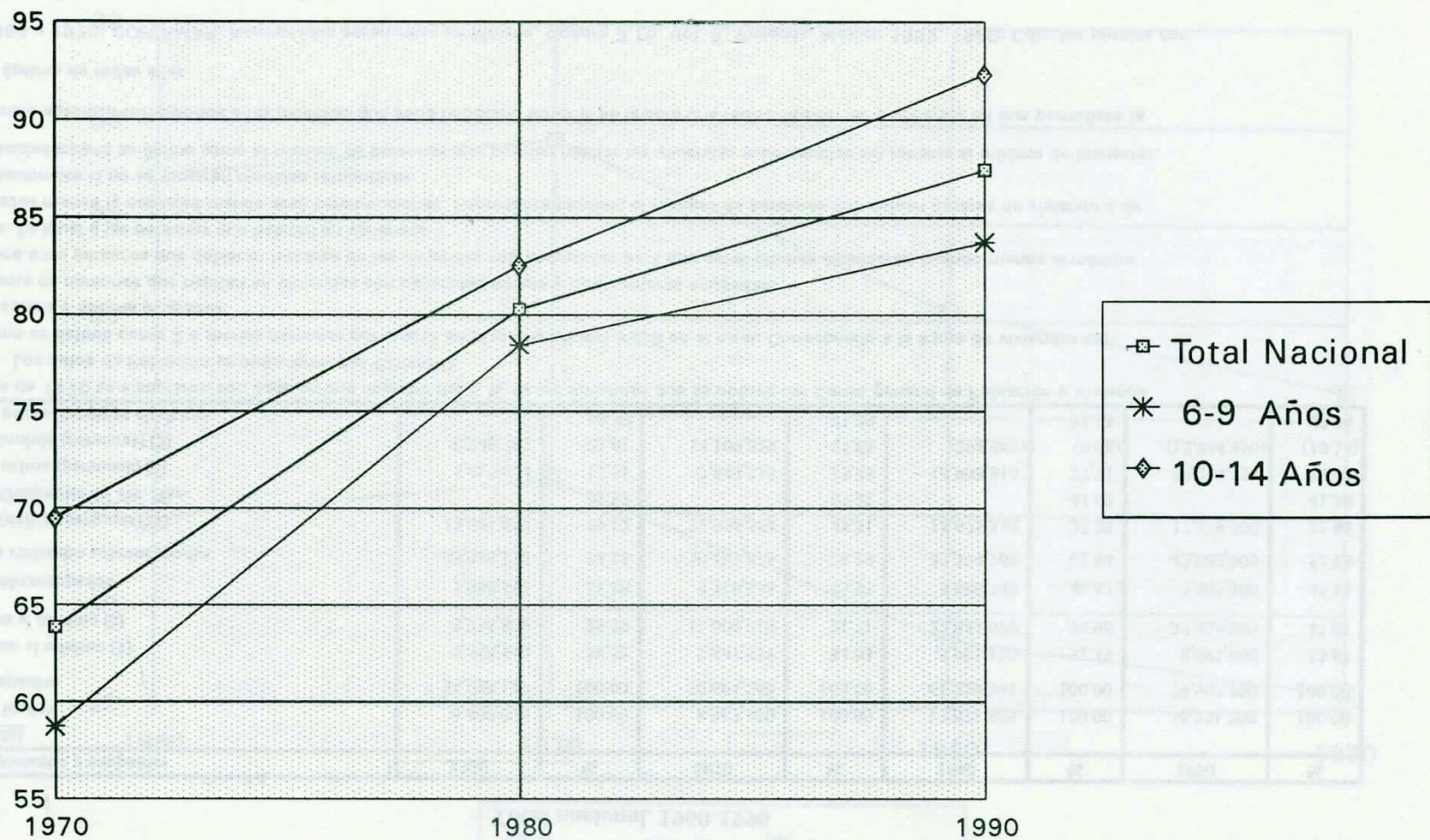
Atención a la demanda de educación primaria del grupo de edad 6 - 14 por sexo y subgrupos de edad (1970-1990)

Sexo y Gpo. de edad	Pobla.tot.de 6 a 14			Pob. 6 a 14 con primaria terminada especificada			Demanda de primaria pobla. de 6 a 14 años			Asisten a primaria		
	(1)			(2)			(3)=(1)-(2)			(4)		
	1970	1980	1990	1970	1980	1990	1970	1980	1990	1970	1980	1990
Total Nac.	12,431,880	17,295,147	18,835,378	450,549	2,337,743	3,970,060	11,521,591	14,957,404	14,865,318	7,358,017	12,010,641	12,999,370
6-9 Años	6,035,706	8,200,796	8,446,286				6,035,706	8,200,796	8,446,286	3,545,256	6,433,398	7,072,170
10-14 Años	6,396,174	9,094,351	10,389,092	450,549	2,337,743	3,970,060	5,485,885	6,756,608	6,419,032	3,812,761	5,577,243	5,927,200
Hombres	6,341,600	8,695,711	9,494,321	459,740	1,143,195	1,916,724	5,881,860	7,552,516	7,577,597	3,813,125	6,094,406	N.D.
6-9 Años	3,070,485	4,121,036	4,263,663				3,070,485	4,121,036	4,263,663	1,796,396	3,226,053	N.D.
10-14 Años	3,271,115	4,574,675	5,230,658	459,740	1,143,195	1,916,724	2,811,375	3,431,480	3,313,934	2,016,729	2,868,353	N.D.
Mujeres	6,090,280	8,599,436	9,341,057	450,549	1,194,548	2,053,336	5,639,731	7,404,888	7,287,721	3,544,892	5,916,078	N.D.
6-9 Años	2,965,221	4,079,760	4,182,623				2,965,221	4,079,760	4,182,623	1,748,860	3,207,335	N.D.
10-14 Años	3,125,059	4,519,676	5,158,434	450,549	1,194,548	2,053,336	2,674,510	3,325,128	3,105,098	1,796,032	2,708,743	N.D.

Sexo y Gpo. de edad	% de atención a la demanda			Población demandante que no asiste			No asisten a primaria		
	(5)=(4)/(3)x100			(6)=(3)-(4)			(7)		
	1970	1980	1990	1970	1980	1990	1970	1980	1990
Total Nac.	63.9	80.3	87.4	4,163,574	2,946,763	1,865,948	5,073,863	5,284,506	5,836,008
6-9 Años	58.7	78.4	83.7	2,490,450	1,767,398	1,374,116	2,490,450	1,767,398	1,374,116
10-14 Años	69.5	82.5	92.3	1,673,124	1,179,365	491,832	2,583,413	3,517,108	4,461,892
Hombres	64.8	80.7	N.D.	2,068,735	1,458,110	7,577,597	2,528,475	2,601,305	N.D.
6-9 Años	58.5	78.3	N.D.	1,274,089	894,983	4,263,663	1,274,089	894,983	N.D.
10-14 Años	71.7	83.6	N.D.	794,646	563,127	3,313,934	1,254,386	1,706,322	N.D.
Mujeres	62.9	79.9	N.D.	2,094,839	1,488,810	7,287,721	2,545,388	2,683,358	N.D.
6-9 Años	59.0	78.6	N.D.	1,216,361	872,425	4,182,623	1,216,361	872,425	N.D.
10-14 Años	67.2	81.5	N.D.	878,478	616,385	3,105,098	1,329,027	1,810,933	N.D.

Fuente: Cálculos propios con base en:
IX, X y XI Censos Generales de Población y Vivienda, 1970, 1980 y 1990.

Gráfica 9.2
Atención a la demanda de educación primaria
(% de cobertura)



Cuadro 10
Hacinamiento global de las viviendas

Total nacional. 1960-1990

Viviendas existentes y ocupantes	1960	%	1970	%	1980	%	1990	%
Total nacional								
Total de viviendas	6,409,096	100.00	8,367,400	100.00	11,671,865	100.00	16,201,200	100.00
Total de ocupantes	34,923,129	100.00	50,694,260	100.00	61,229,341	100.00	79,507,200	100.00
Viviendas con el mínimo (1)	2,468,540	38.52	2,847,557	34.03	5,991,120	51.33	8,695,900	53.67
Personas con el mínimo (2)	8,936,809	25.59	11,006,915	21.71	23,855,079	38.96	37,424,300	47.07
Viviendas sobreocupadas	3,940,556	61.48	5,519,843	65.97	5,680,745	48.67	7,505,300	46.33
Personas en viviendas sobreocupadas	25,986,320	74.41	39,687,675	78.29	37,374,262	61.04	42,082,900	52.93
Sobrecupo (déficit, personas) (3)	13,661,857	39.12	21,956,552	43.31	16,675,532	27.23	17,379,700	21.86
Sobrecupo/Ocupantes en Viv. Hac.		52.57		55.32		44.62		41.30
Capacidad ociosa (personas) (4)	5,415,074	15.51	7,847,333	15.48	16,968,814	27.71	30,214,550	38.00
Carencia absoluta (personas) (5)	8,246,782	23.61	14,109,219	27.83	(293,282)	(0.48)	(12,834,850)	(16.14)
Capacidad ociosa/Personas c/mínimo		60.59		71.29		71.13		80.74

* Los datos de 1970 se elaboraron con base en una muestra del 5 % de las viviendas que se obtuvo del Censo general de Población y Vivienda de ese año. Los datos de Población se obtuvieron de CONAPO

(1) El mínimo se definió como 2 o menos personas por cuarto en el medio urbano y 2.5 en el rural. Corresponde a la suma de viviendas con capacidad ociosa y óptima ocupadas.

(2) Es la suma de personas que habitan en viviendas con capacidad ociosa y óptimamente ocupadas.

(3) Se refiere a las personas que debieran retirarse de las viviendas sobreocupadas para que estas últimas alcanzaran cuando menos el mínimo establecido. Es igual a las personas que habitan en viviendas sobreocupadas menos la capacidad real de esas construcciones. Representa también el número de personas que debían dotarse de vivienda o de cuartos adicionales si no se tomaran medidas retributivas

(4) La capacidad ociosa se define como el número de personas que podrían habitar las viviendas subocupadas sin rebasar el mínimo de bienestar.

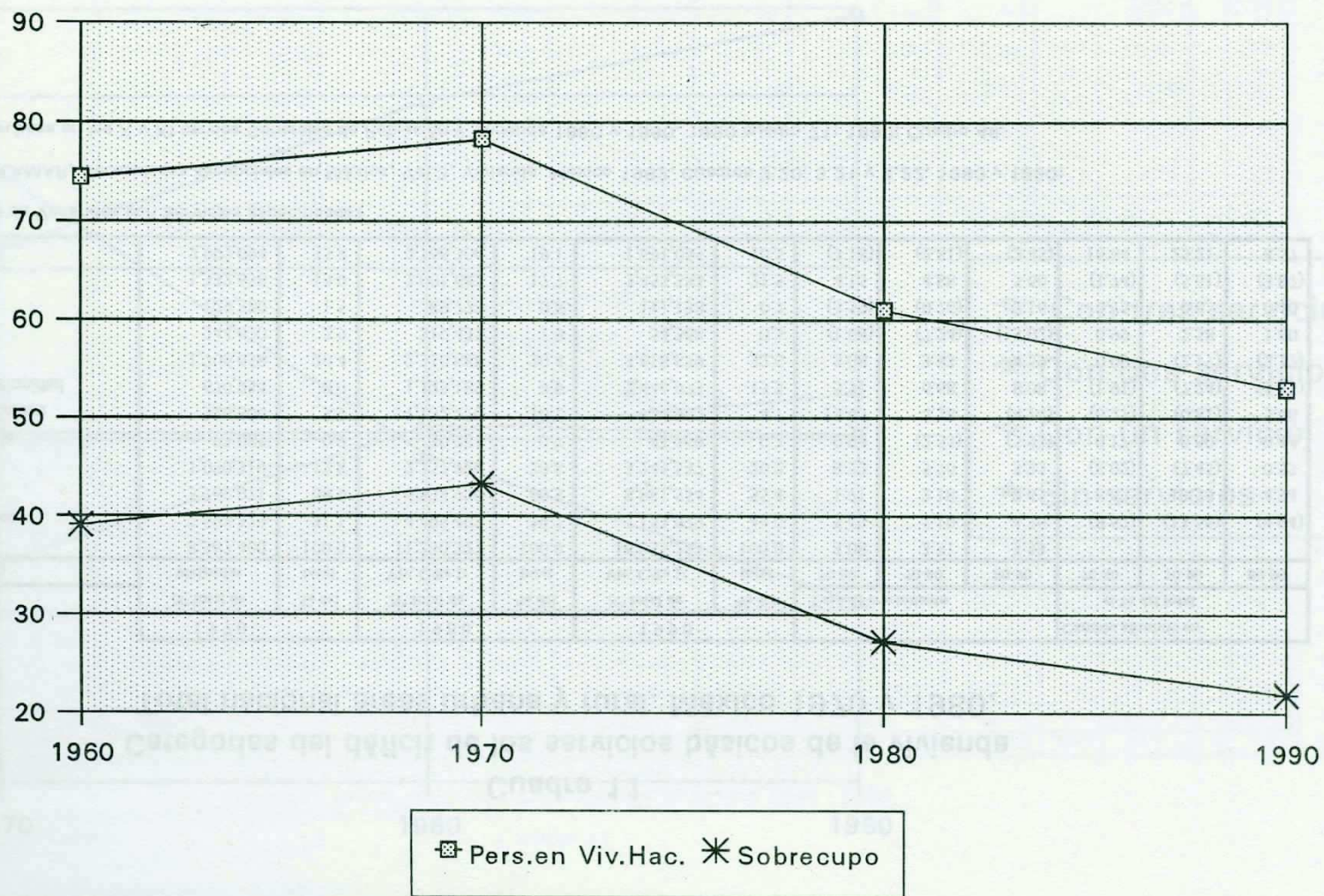
(5) La carencia absoluta corresponde a las personas que sería necesario dotar si se hiciera una redistribución de la vivienda tal que permitiese la ocupación óptima de todas ellas.

Fuente: 1960 y 1970: COPLAMAR, Necesidades esenciales en México, Cuadro 3.15, Vol. 3, Vivienda, México 1982. 1980: Cálculos propios con base en el X censo general de población y vivienda.

Resumen General, Vol. II, México 1980, y COPLAMAR, Necesidades esenciales en México, Cuadro 3.15, Vol. 3, Vivienda, México 1982. 1990:

Cálculos propios con base a la muestra del 1% del XI censo General de Población y vivienda, 1990.

Gráfica 10
Personas en viviendas no hacinadas y Sobrecupo
(% con respecto al total nacional)



Cuadro 11

**Categorías del déficit de los servicios básicos de la vivienda
Total nacional áreas urbana y rural. México 1970 y 1980.**

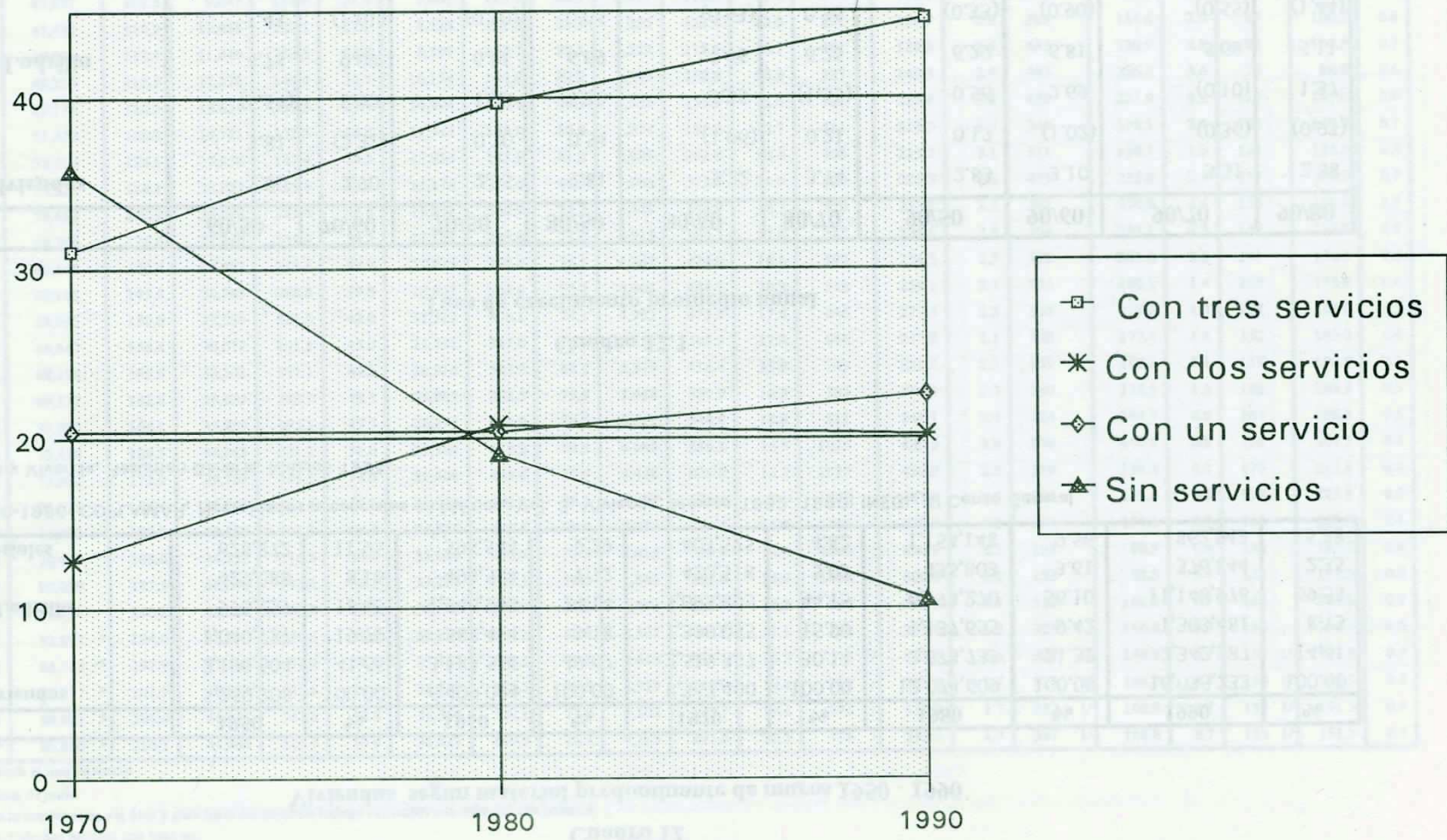
	1970		1980		1990		Tasa de crecimiento			Cambio absoluto en el % del total		
	N° total de viviendas	% del total	N° total de Viv. C/Se 1/	% del total	N° total de Viv. C/Se 1/	% del total	70-80	70-90	80-90	70-80	70-90	80-90
Viviendas existentes												
1) Total nacional	8,367,400	100.0	11,330,327	100.0	16,035,233	100.0	3.08	3.31	3.53			
1.1 Con los 3 servicios	2,598,329	31.1	4,495,407	39.7	7,153,679	44.6	5.63	5.19	4.76	(8.62)	(13.56)	(4.94)
1.2 Total deficitarias	5,769,071	68.9	6,834,920	60.3	8,881,554	55.4	1.71	2.18	2.65	8.62	13.56	4.94
1.3 Con 2 servicios	1,070,319	12.8	2,357,726	20.8	3,245,537	20.2	8.22	5.70	3.25	(8.02)	(7.45)	0.57
1.3.1 Agua y drenaje	73,085	0.9	80,261	0.7	43,569	0.3	0.94	(2.55)	(5.93)	0.17	0.60	0.44
1.3.2 Agua y electricidad	326,300	3.9	1,152,276	10.2	754,995	4.7	13.45	4.28	(4.14)	(6.27)	(0.81)	5.46
1.3.3 Drenaje y electricidad	670,934	8.0	1,125,189	9.9	2,446,973	15.3	5.31	6.68	8.08	(1.91)	(7.24)	(5.33)
1.4 Con un servicio	1,706,658	20.4	2,310,888	20.4	3,618,839	22.6	3.08	3.83	4.59	0.00	(2.17)	(2.17)
1.4.1 Agua	244,620	2.9	219,433	1.9	54,368	0.3	(1.08)	(7.24)	(13.02)	0.99	2.58	1.60
1.4.1 Drenaje	129,380	1.5	89,773	0.8	111,138	0.7	(3.59)	(0.76)	2.16	0.75	0.85	0.10
1.4.1 Electricidad	1,332,658	15.9	2,001,682	17.7	3,453,333	21.5	4.15	4.88	5.60	(1.74)	(5.61)	(3.87)
1.5 Sin servicios	2,992,094	35.8	2,166,306	19.1	1,691,055	10.5	(3.18)	(2.81)	(2.45)	16.64	25.21	8.57

1/ Se refiere al total de Viviendas con Servicios especificados

Fuente: 1970: COPLAMAR, Necesidades esenciales en México, Vol.3, Vivienda, México 1982. Cuadros 3.20, 3.21 y 3.22. 1980 y 1990:

Calculos propios con base en los X y XI censos Generales de Población y Vivienda 1980 y 1990. 1980 cuadro 71; 1990: Cuadro 46.

Gráfica 11
Viviendas segun disponibilidad de los servicios basicos
(% de cobertura con respecto al total nacional)



Fuente: Cuadro 11

Cuadro 12
Viviendas segun material predominante de muros 1950 - 1990

Material	1950	%	1960	%	1970	%	1980	%	1990	%
Total de viviendas	5,259,208	100.00	6,409,094	100.00	8,367,400	100.00	12,074,609	100.00	16,035,233	100.00
Adobe	2,190,604	41.65	3,183,566	49.67	2,519,357	30.11	2,573,733	21.32	2,342,987	14.61
Madera	1,040,787	19.79	588,484	9.18	1,330,055	15.90	1,137,655	9.42	1,303,481	8.13
Tabique o Ladrillo	970,257	18.45	1,546,946	24.14	3,693,895	44.15	6,773,270	56.10	11,148,978	69.53
Embarro	429,288	8.16	494,554	7.72	420,518	5.03	435,803	3.61	376,844	2.35
Otros materiales	628,272	11.95	595,544	9.29	403,575	4.82	1,154,148	9.56	862,943	5.38

Fuente: 1950-1980: COPLAMAR, Necesidades esenciales en México, Vol. 3, Vivienda, México 1982. 1990: INEGI, XI Censo General de Población y Vivenda, Resumen General, México 1991.

Cuadro 12.1
Tasa de crecimiento promedio anual

Material	60/50	70/60	70/50	80/50	80/60	80/70	90/50	90/60	90/70	90/80
Total de viviendas	2.00	2.70	2.35	2.81	3.22	3.74	2.83	3.10	3.31	2.88
Adobe	3.81	(2.31)	0.70	0.54	(1.06)	0.21	0.17	(1.02)	(0.36)	(0.93)
Madera	(5.54)	8.50	1.23	0.30	3.35	(1.55)	0.56	2.69	(0.10)	1.37
Tabique o Ladrillo	4.78	9.09	6.91	6.69	7.66	6.25	6.29	6.81	5.68	5.11
Embarro	1.43	(1.61)	(0.10)	0.05	(0.63)	0.36	(0.33)	(0.90)	(0.55)	(1.44)
Otros materiales	(0.53)	(3.82)	(2.19)	2.05	3.36	11.08	0.80	1.24	3.87	(2.87)

Cuadro 13
Evolución de la población derechohabiente de la seguridad social.
Mexico 1965-1990

Año	Pob. nacional		Pob. derechohabiente			L.M.S.S + F.F.C.C.			L.S.S.S.T.E.			PEMEX			SEDENA			SECMAR		
	miles de Hb.	Índice 1965=100	miles de Hb.	Índice 1965=100	%de la Pob.Nal.	miles de Hb.	Índice 1965=100	%de la Pob.Aseg.	miles de Hb.	Índice 1965=100	%de la Pob.Aseg.	miles de Hb.	Índice 1965=100	%de la Pob.Aseg.	miles de Hb.	Índice 1965=100	%de la Pob.Aseg.	miles de Hb.	Índice 1965=100	%de la Pob.Aseg.
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)=(3/1)	(6)	(7)	(8)=(6/3)	(9)	(10)	(11)=9/3	(12)	(13)	14=12/3	(15)	(16)	7=15/	(18)	(19)	0=17/
1965	42,729	100.0	8,567	100.0	20.0	7,028	100.0	82.0	1,030	100.0	12.0	233	100.0	2.7	196	100.0	2.3	80	100.0	0.9
1967	45,837	107.3	9,847	114.9	21.5	7,967	113.4	80.9	1,217	118.2	12.4	275	118.0	2.8	303	154.6	3.1	85	106.3	0.9
1968	47,402	110.9	10,458	122.1	22.1	8,524	121.3	81.5	1,255	121.8	12.0	291	124.9	2.8	303	154.6	2.9	85	106.3	0.8
1969	48,021	112.4	11,440	133.5	23.8	9,399	133.7	82.2	1,222	118.6	10.7	301	129.2	2.6	433	220.9	3.8	85	106.3	0.7
1970	48,225	112.9	12,370	144.4	25.7	10,174	144.8	82.2	1,347	130.8	10.9	327	140.3	2.6	443	226.0	3.6	79	98.8	0.6
1971	49,774	116.5	13,651	159.3	27.4	10,994	156.4	80.5	1,585	153.9	11.6	521	223.6	3.8	435	221.9	3.2	116	145.0	0.8
1972	51,372	120.2	14,781	172.5	28.8	11,943	169.9	80.8	1,874	181.9	12.7	511	219.3	3.5	349	178.1	2.4	104	130.0	0.7
1973	53,022	124.1	16,058	187.4	30.3	13,036	185.5	81.2	2,089	202.8	13.0	498	213.7	3.1	311	158.7	1.9	124	155.0	0.8
1974	54,725	128.1	22,222	259.4	40.6	15,178	216.0	68.3	5,906	573.4	26.6	520	223.2	2.3	461	235.2	2.1	157	196.3	0.7
1975	56,482	132.2	20,884	243.8	37.0	16,231	230.9	77.7	3,449	334.9	16.5	520	223.2	2.5	531	270.9	2.5	153	191.3	0.7
1976	58,296	136.4	22,240	259.6	38.2	17,132	243.8	77.0	3,919	380.5	17.6	547	234.8	2.5	504	257.1	2.3	138	172.5	0.6
1977	60,168	140.8	23,437	273.6	39.0	17,824	253.6	76.1	4,367	424.0	18.6	593	254.5	2.5	512	261.2	2.2	141	176.3	0.6
1978	62,101	145.3	24,743	288.8	39.8	18,667	265.6	75.4	4,992	484.7	20.2	592	254.1	2.4	353	180.1	1.4	139	173.8	0.6
1979	64,095	150.0	27,539	321.5	43.0	21,512	306.1	78.1	4,901	475.8	17.8	646	277.3	2.3	348	177.6	1.3	132	165.0	0.5
1980	66,847	156.4	30,079	351.1	45.0	23,742	337.8	78.9	5,211	505.9	17.3	646	277.3	2.1	348	177.6	1.2	132	165.0	0.4
1981	68,198	159.6	33,502	391.1	49.1	26,916	383.0	80.3	5,319	516.4	15.9	749	321.5	2.2	359	183.2	1.1	159	198.8	0.5
1982	69,577	162.8	33,639	392.7	48.3	26,885	382.5	79.9	5,468	530.9	16.3	784	336.5	2.3	340	173.5	1.0	162	202.5	0.5
1983	70,983	166.1	33,850	395.1	47.7	26,977	383.9	79.7	5,611	544.8	16.6	811	348.1	2.4	284	144.9	0.8	167	208.8	0.5
1984	72,418	169.5	36,943	431.2	51.0	29,388	418.2	79.5	6,080	590.3	16.5	1025	439.9	2.8	284	144.9	0.8	166	207.5	0.4
1985	73,882	172.9	39,553	461.7	53.5	31,600	449.6	79.9	6,448	626.0	16.3	1025	439.9	2.6	310	158.2	0.8	170	212.5	0.4
1986	75,375	176.4	39,545	461.6	52.5	31,062	442.0	78.5	6,957	675.4	17.6	1042	447.2	2.6	305	155.6	0.8	179	223.8	0.5
1987	76,899	180.0	43,550	508.3	56.6	34,336	488.6	78.8	7,357	714.3	16.9	1400	600.9	3.2	294	150.0	0.7	163	203.8	0.4
1988	78,453	183.6	44,232	516.3	56.4	35,066	498.9	79.3	7,415	719.9	16.8	1400	600.9	3.2	193	98.5	0.4	158	197.5	0.4
1989	80,039	187.3	46,808	546.4	58.5	37,213	529.5	79.5	7,844	761.6	16.8	1400	600.9	3.0	193	98.5	0.4	158	197.5	0.3
1990	81,250	190.2	48,028	560.6	59.1	38,575	548.9	80.3	8,074	783.9	16.8	897	385.0	1.9	318	162.2	0.7	164	205.0	0.3
1991	82,892 *	194.0	48,716	568.6	58.8	38,953	554.3	80.0	8,507	825.9	17.5	776	333.0	1.6	327	166.8	0.7	153	191.3	0.3
1992	84,568 *	197.9	47,364	552.9	56.0	37,465	533.1	79.1	8,643	839.1	18.2	776 /	333.0	1.6	327 1/	166.8	0.7	153 1/	191.3	0.3
1993	86,277 *	201.9	46,912	547.6	54.4	36,737	522.7	78.3	8,919	865.9	19.0	776 /	333.0	1.7	327 1/	166.8	0.7	153 1/	191.3	0.3
1994	88,021 *	206.0	46,912	547.6	53.3	36,554	520.1	77.9	9,102	883.7	19.4	776 /	333.0	1.7	327 1/	166.8	0.7	153 1/	191.3	0.3
1995**	89,800 *	210.2	44,866	523.7	50.0	34,427	489.9	76.7	9,183	891.6	20.5	776 /	333.0	1.7	327 1/	166.8	0.7	153 1/	191.3	0.3

* Estimada al mes de marzo.

** Al mes de junio

1/ Ante la inexistencia del dato y para fines del presente trabajo se mantuvo la cifra del año anterior.

Fuente: Cálculos propios con base en:

Población:

IX, X y XI Censos Generales de Población y Vivienda, 1970, 1980 y 1990.

Población derechohabiente:

Anexos estadísticos de Informes de Gobierno

Cuadro 13.1
Capacidad de cobertura potencial de los servicios de salud del sector público por tipo de
servicio y principales instituciones. México 1978 - 1994
(Miles de habitantes)

	1978	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Sector Público																
Capac. prom. de cobertura potencial	25,548.8	34,544.9	35,157.7	35,681.9	36,859.3	37,912.7	40,098.8	42,733.3	44,430.0	46,208.0	48,088.4	49,472.7	51,714.3	53,075.1	54,579.7	56,218.7
Población nacional	62,100.6	66,846.8	68,198.1	69,576.7	70,983.1	72,417.9	73,881.8	75,375.3	76,898.9	78,453.4	80,039.2	81,249.6	82,892.0	84,567.6	86,277.1	88,021.1
% de población potencial cubierta	41.1	51.7	51.6	51.3	51.9	52.4	54.3	56.7	57.8	58.9	60.1	60.9	62.4	62.8	63.3	63.9
Población Abierta																
Capac. prom. de cobertura potencial	8,461.9	12,722.8	12,011.5	12,237.0	12,463.1	13,379.9	15,393.9	16,654.4	17,298.0	17,825.8	18,769.0	19,253.0	20,134.3	20,767.4	21,996.4	22,930.5
% de población potencial cubierta	13.6	19.0	17.6	17.6	17.6	18.5	20.8	22.1	22.5	22.7	23.4	23.7	24.3	24.6	25.5	26.1
% de pob. derechohab. pote. cubierta	33.1	36.8	34.2	34.3	33.8	35.3	38.4	39.0	38.9	38.6	39.0	38.9	38.9	39.1	40.3	40.8
Seguridad Social																
Capac. prom. de cobertura potencial	17,086.8	21,822.2	23,146.2	23,444.9	24,396.1	24,532.8	24,704.8	26,078.8	27,132.0	28,382.2	29,319.5	30,219.7	31,580.1	32,307.7	32,583.3	33,288.2
% de población potencial cubierta	27.5	32.6	33.9	33.7	34.4	33.9	33.4	34.6	35.3	36.2	36.6	37.2	38.1	38.2	37.8	37.8
Población derechohabiente	24,743.0	30,079	33,502	33,639	33,850	36,943	39,553	39,545	43,550	44,232	46,808	48,028	48,716	46,108	45,656	45,520
% de pob. derechohab. pote. cubierta	69.1	72.5	69.1	69.7	72.1	66.4	62.5	65.9	62.3	64.2	62.6	62.9	64.8	70.1	71.4	73.1
IMSS																
Capac. prom. de cobertura potencial	12,513.5	15,931.1	16,799.8	17,193.2	17,721.2	17,209.4	17,446.4	17,799.8	18,350.8	19,095.8	19,667.5	20,328.8	21,509.4	21,900.8	22,384.5	22,851.0
% de población potencial cubierta	20.15	23.83	24.63	24.71	24.97	23.76	23.61	23.61	23.86	24.34	24.57	25.02	25.95	25.90	25.94	26.0
Población derechohabiente	18,667.0	23,742	26,916	26,885	26,977	29,388	31,600	31,062	34,336	35,066	37,213	38,575	38,953	37,465	36,737	36,478.0
% de pob. derechohab. pote. cubierta	67.0	67.1	62.4	64.0	65.7	58.6	55.2	57.3	53.4	54.5	52.9	52.7	55.2	58.5	60.9	62.6
ISSSTE																
Capac. prom. de cobertura potencial	2,980.4	3,582.4	3,801.4	4,221.9	4,273.9	4,815.3	4,934.5	5,603.3	5,962.3	6,336.9	6,698.6	7,042.3	7,214.5	7,488.1	7,202.9	7,454.9
% de población potencial cubierta	4.8	5.4	5.6	6.1	6.0	6.6	6.7	7.4	7.8	8.1	8.4	8.7	8.7	8.9	8.3	8.5
Población derechohabiente	4,992	5,211	5,319	5,468	5,611	6,080	6,448	6,957	7,357	7,415	7,844	8,074	8,507	8,643	8,919	9,042.0
% de pob. derechohab. pote. cubierta	59.7	68.7	71.5	77.2	76.2	79.2	76.5	80.5	81.0	85.5	85.4	87.2	84.8	86.6	80.8	82.4
SSa y DDF																
Capac. prom. de cobertura potencial	8,461.9	11,949.1	10,914.3	11,057.7	11,328.3	12,183.3	14,322.0	15,758.7	15,820.0	16,285.4	17,207.7	17,472.9	18,194.3	19,286.5	19,917.0	20,720.7
% de población potencial cubierta	13.6	17.9	16.0	15.9	16.0	16.8	19.4	20.9	20.6	20.8	21.5	21.5	21.9	22.8	23.1	23.5

Fuentes: Cálculos propios con base en:

Población:

X y XI Censos Generales de Población y vivienda, 1980 y 1990.

Población derechohabiente:

Anexos estadísticos de Informes de Gobierno.

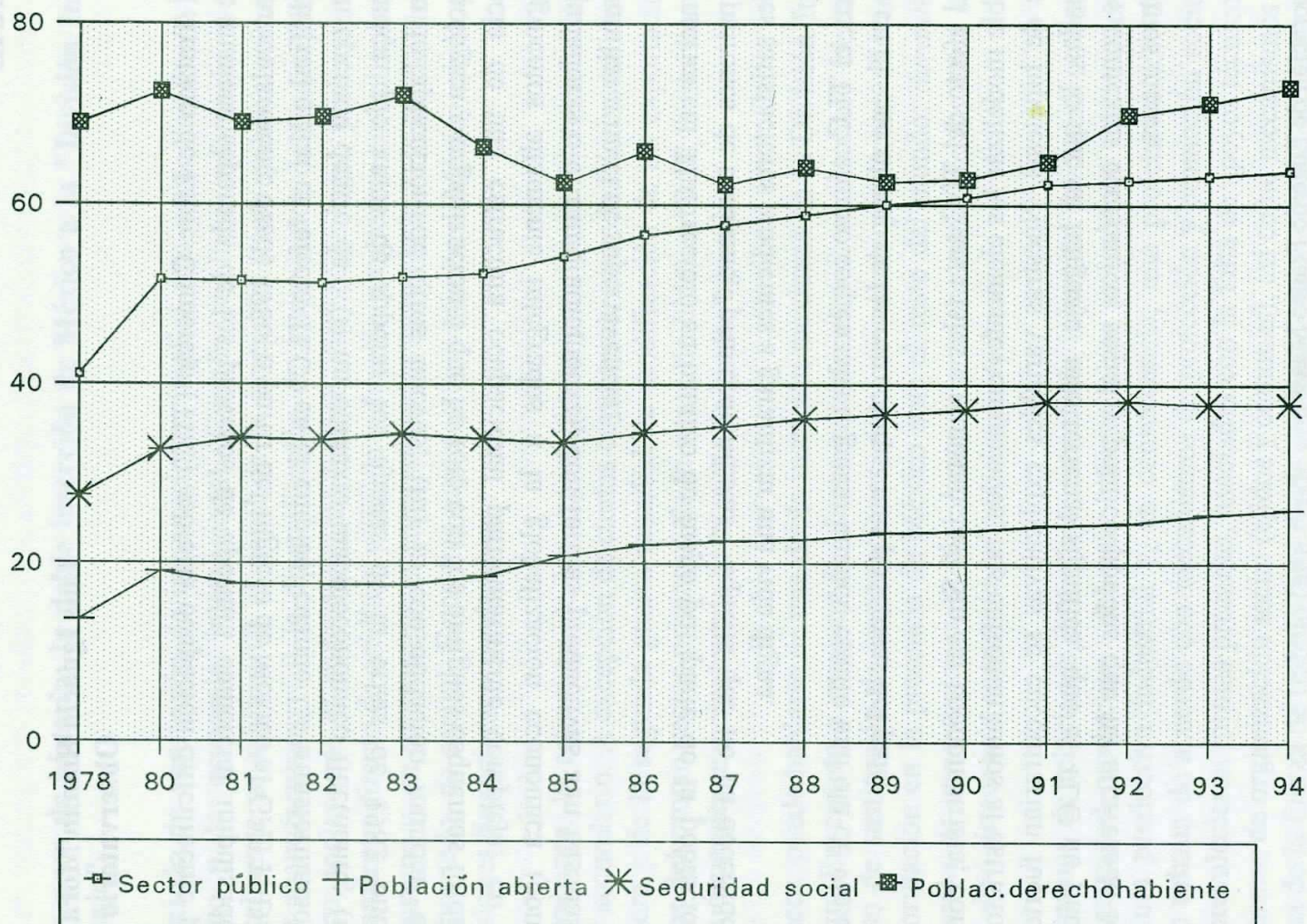
Recursos humanos y materiales:

1978. COPLAMAR.

1980-1990. Secretaría de Salud, Sistema Nacional de Salud, "Breviario estadístico sectorial 1980-1990."

1991-1994. Salinas de Gortari, Carlos. VI Informe de gobierno. Anexo estadístico. 1994.

Gráfica 13.1
 Capacidad de cobertura potencial de los servicios del Sector Salud por tipo de servicio
 (% de población potencialmente cubierta)



Fuente: Cuadro 13.1

APERTURA COMERCIAL, TRATADO DE LIBRE COMERCIO Y ESTRUCTURA OCUPACIONAL EN MEXICO: DE UNA DOBLE INSERCIÓN A LA DIVISIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO A LA CONFIGURACIÓN DE UN "MAPA DE HETEROGENEIDAD ESTRUCTURAL"

Luis Ignacio Román Morales 1_
Observatorio Social

Los efectos del Tratado de Libre Comercio (TLC) sobre la ocupación difícilmente pueden ser tratados de manera separada de los procesos de apertura comercial impulsados con anterioridad, particularmente desde 1986, a partir del ingreso de México al GATT. De igual modo, resulta difícil aislar el "efecto TLC" en el empleo, cuando las transformaciones de este último han operado dentro de : (i) un contexto macroeconómico fluctuante; (ii) una política económica que antes de superar los ajustes de la crisis de 1982 entró, de emergencia, en la aplicación de otros nuevos; (iii) la consolidación mundial de una revolución tecnológica y organizacional que ha roto con los antiguos esquemas fordistas, y (iv) la presencia de una estructura ocupacional particularmente compleja, en donde intervienen segmentos altamente integrados a la globalización económica (como las industrias maquiladoras o el ramo automotriz), con formas productivas aún basadas en el autoconsumo familiar a nivel de supervivencia.

Aunado a lo anterior, el TLC recibió su bautizo de fuego por parte de la población más alejada de los patrones de consumo "primermundistas": aquella que no ha accedido a los más elementales satisfactores tendientes a garantizar una vida digna.

Por si fuera poco, el TLC aún no comenzaba a gatear cuando estalló una ola de violencia y crimen político en el seno mismo de las estructuras más poderosas del país.

¿Cómo aislar el efecto del TLC ante tales circunstancias? Sin ser econometrista, considero que de ser posible modelizar los elementos enunciados, nos enfrentaríamos al estricto juicio de las pruebas de hipótesis. Nuestras variables explicativas se encontrarían fuertemente autocorrelacionadas, lo que en lenguaje más terrenal significa, que el TLC no puede ser separado de los contextos económico, social y político por los que ha atravesado México durante los últimos meses.

1_/ Con la colaboración de Eugenio Franco Maass.

Acotada por los múltiples factores mencionados, esta breve ponencia consiste simplemente en una reflexión en torno a los efectos de la ruptura del viejo esquema proteccionista, y la consiguiente aparición del modelo globalizador, sobre las formas de inserción de la población a las actividades económicas.

1

1. Un poco de historia: la doble inserción de México a la "División Internacional del Trabajo".

El periodo de sustitución de importaciones implicó una particular forma de inserción en México a la economía internacional. Cuando se hace referencia a dicho periodo, generalmente se subraya (i) el papel de la inversión (tanto pública como privada) en el sector manufacturero; (ii) la diversificación de mecanismos de financiamiento del sector público, incluyendo el endeudamiento interno, vía encaje legal, y el externo, a través del otorgamiento directo de créditos, y (iii) la reducción progresiva en la importación de bienes de consumo y, en contraparte, el aumento en las compras al exterior de bienes intermedios y, sobre todo, de capital. Estos tres aspectos convirtieron a México en un país receptor de inversiones financieras y productivas.

Sin embargo, la estructura de las exportaciones por tipo de bien no evolucionó hacia el sector secundario. A excepción de ciertas coyunturas, como las derivadas de la expropiación petrolera y de la segunda guerra mundial, la modificación de las exportaciones se situó al interior del propio sector primario: de la venta de hidrocarburos, hasta los años treinta, se pasó a depender principalmente de la venta de bienes agrícolas.

Entonces, puede hablarse de una doble inserción mexicana en la División Internacional del Trabajo. En cuanto a receptor de ahorro externo el país se inscribió efectivamente en un proceso de sustitución de importaciones, pero, en cuanto productor, ello no significó una transformación en la presencia de México ante el resto del mundo: *durante el periodo de sustitución de importaciones, y aún hasta la primera mitad de los años ochenta, el país nunca dejó de ser una economía primario exportadora.*

En términos de relaciones de trabajo, esta doble inserción favoreció un incremento en la heterogeneidad productiva del país: mientras que se presentó una modernización de la estructura productiva industrial y, en consecuencia, una proletarización de la fuerza de trabajo urbana de acuerdo con mecanismos de protección y promoción social, en el medio rural prevalecieron formas precarias, asociadas con la falta de apoyos técnicos y financieros a las formas de organización social (ejidos y comunas), así como mecanismos de explotación extrema de la fuerza de trabajo (aun desde una perspectiva neoclásica), dada la existencia de formas monopsónicas del mercado de trabajo.

Durante los años setenta, a raíz de la crisis agrícola iniciada en esa fecha, se intentó romper con este esquema de inserción a la economía internacional. Entre 1970 y 1976 se buscó la promoción de las exportaciones manufactureras (mediante el impulso a las maquiladoras, entre otros factores) y posteriormente como consecuencia del auge petrolero, se liberalizó parcialmente el comercio exterior. Sin embargo, debido a la caída en los precios de los hidrocarburos y el alza en las tasas de interés internacionales, se optó por restablecer la estructura proteccionista.

En la década de los ochenta, en medio de la mayor crisis económica de México desde la gran depresión de 1929-1933, se modificó substancialmente la estrategia económica ligada a la inserción internacional de México. Es el ingreso de México al GATT (ahora OMC) en 1986, y no el TLC, lo que ha marcado hasta ahora las grandes modificaciones en la estructura ocupacional de México derivadas de su inserción internacional.

2. Una dualidad inestable: el ciudadano productor versus el ciudadano consumidor.

Es innegable que la apertura externa favoreció la diversificación en la oferta de bienes, así como el incremento en la calidad y el abaratamiento de éstos. El ciudadano, en *cuanto consumidor*, resultó beneficiado por la apertura externa y, particularmente, por la puesta en marcha del TLC.

Por el contrario, la inundación de bienes extranjeros, producidos según esquemas tecnológicos más modernos, y con base en la fortaleza financiera de las empresas que penetraron en los mercados mexicanos, desplazó a los establecimientos productivos del país de sus posiciones en el mercado. Este fenómeno afectó con especial intensidad a las empresas más vulnerables, es decir a las micro, pequeños y medianos establecimientos, donde se inserta la mayor parte de la parte de la población ocupada del país. En consecuencia, el ciudadano, *en cuanto productor*, resultó perjudicado por la apertura.

El mantenimiento a los beneficios del ciudadano consumidor sólo podía darse en la medida en que tuviese una fuente de ingresos que le permitiera ejercer una demanda efectiva de bienes importados. Sin embargo, la pérdida de empleos productivos reducía la posibilidad de mantener esta fuente de ingresos.

Por otra parte, desde una perspectiva macroeconómica, la adquisición en el largo plazo de bienes importados sólo podría sostenerse en la medida en que la economía mexicana fuese capaz de obtener las divisas necesarias para realizar dichas importaciones. El mecanismo utilizado para conseguir divisas fue principalmente la inversión en valores, misma que se caracteriza por su volatilidad e inestabilidad, máxime en una economía internacional globalizada y ávida de capitales.

Por consiguiente, el *ciudadano productor* no tenía asegurada una estabilidad ocupacional que le permitiera proseguir sus beneficios como *ciudadano consumidor*. Por su parte, la economía en su conjunto no contaba con los elementos para sostener regularmente el ingreso de los bienes importados. Tales limitaciones se tradujeron en dos fenómenos generadores de crisis económica y social: la pérdida de empleos productivos y el deterioro de las cuentas con el exterior. Dados los objetivos de este documento, nos limitaremos a tratar el primero de éstos.

La dicotomía entre el beneficio como consumidor y el perjuicio como productor puede ejemplificarse con un trabajador de la industria textil que, despedido por la imposibilidad de la empresa para hacer frente a la competencia internacional, se integra a un nuevo empleo como vendedor ambulante de ropa importada. En este caso, el extrabajador textil requiere, para mantener su capacidad de consumo, desarrollar un empleo que a su vez contribuirá a la terciarización de la economía y, particularmente, del empleo. Desde los años ochenta el empleo manufacturero se ha reducido en su proporción ante el empleo total, constituyendo actualmente sólo 15% de éste.

Los cambios en las estructuras productiva y ocupacional han generado una reducción significativa en la eficiencia económica vista como conjunto nacional. Así, de 1980 a 1993 el PIB dividido entre la población ocupada ha registrado una tasa de crecimiento negativa, de -1.7% anual.

Lo anterior implica una situación paradójica: se requiere una mayor competitividad internacional de la economía mexicana precisamente dentro de un contexto en el que la economía, como conjunto, se vuelve cada vez más ineficiente.

3. La configuración de un nuevo "mapa de heterogeneidad estructural" en el empleo y el mercado de trabajo mexicanos.

La heterogeneidad estructural, definida como la coexistencia de múltiples formas productivas, con notables desigualdades tecnológicas y organizacionales en el interior de una economía, nos permite argumentar en torno a los efectos de la liberalización comercial sobre el empleo. Los análisis sobre la heterogeneidad de las economías parten de la presencia de un sector moderno y otro atrasado en el sector agrícola, así como de un sector estructurado "formal" y otro "informal" en el medio urbano.

El sector formal se caracteriza generalmente, por el acceso a las formas legales de protección individual y social al trabajador. De igual modo, la formalidad puede vincularse con la participación de los trabajadores en la definición de las relaciones laborales de los establecimientos (de los cuales, los legalmente constituidos pueden ser considerados como una aproximación), es decir, en las llamadas "relaciones industriales".

En el caso mexicano, como efecto de la globalización de la economía, puede afirmarse que se ha presentado un trastocamiento de la heterogeneidad estructural, donde las dicotomías formal-informal y moderno-atrasado, han dado paso a situaciones intermedias entre unas y otras, generándose un "mapa de heterogeneidad estructural", con un amplio abanico de formas de integración al trabajo.

En primer término, puede subrayarse la presencia de las formas de empleo más modernas, adecuadas a las nuevas tecnologías y formas organizacionales. En este tipo de empresas puede resultar beneficiado el empleo primario que ahí se inserte. Es decir, los trabajadores altamente calificados que tengan posibilidades de desarrollarse y ejercer una carrera laboral ascendente dentro de la empresa. Esta situación puede aparecer en el caso de las empresas manufactureras más modernas orientadas a la exportación y que, simultáneamente desarrollen bases delicadas y/o complejas de los procesos productivos.

Enseguida, se encontrarían las empresas formales tradicionales, las cuales cumplen con normas de producción fordistas, sin que ello implique formas de remuneración asociadas directamente con la evolución de la productividad. Este tipo de establecimientos se vincula, principalmente con la producción manufacturera en gran escala, orientada preponderantemente hacia el mercado interno.

Una nueva forma de relación de producción puede estar asociada con la producción de las empresas maquiladoras, en las cuales se cuenta con las prestaciones laborales legalmente establecidas, pero no existe una fuerte interacción ni arraigo del trabajador con la empresa. La alta rotación de los trabajadores en este tipo de establecimientos muestra, por el contrario, la expansión de los mercados externos de trabajo. En este sentido, puede hacerse mención de la presencia de un sector semiformal de la economía, legalmente estructurado, pero con pocos vínculos entre trabajador y empresa. De igual modo, las maquiladoras representan una nueva forma de inserción a la División Internacional del Trabajo, en el sentido de que no se trata propiamente de una exportación de manufacturas, sino de un etapa de la producción al interior de diversos sectores manufactureros.

Por otra parte a raíz de la liberalización, el mayor crecimiento del empleo ha operado en el sector servicios y concretamente en el comercio al menudeo. En este sentido, puede hablarse de una expansión del sector informal urbano, que compensa el desplazamiento de los trabajadores que no pueden ser absorbidos por un sector industrial cada vez más restringido.

A nivel rural, es posible prever una cada vez mayor bipolaridad entre las formas de producción modernas, en grandes propiedades privadas (o conforme las nuevas modalidades de explotación de la tierra, derivadas de las reformas al Art. 27 constitucional), y las formas precarias. Sin embargo, la débil aplicación de la legislación laboral en el campo, hace pensar que aun en las formas de producción modernas, prevalecerán condiciones de trabajo y de remuneración que en poco beneficiarán a los trabajadores rurales.

4. La apertura externa y el anclaje de los ingresos laborales.

En materia de remuneraciones al trabajo, la apertura comercial implica la necesidad de aumentar la competitividad del país. Puesto que ésta se basa, para el caso mexicano, en una competencia vía costos, y que la mayor ventaja comparativa se encuentra en el costo laboral, los ingresos del trabajo poco calificado pueden verse anclados a largo plazo en niveles deprimidos, dado que un aumento significativo de éstos implicaría una pérdida de ventajas en la competitividad económica de México, según el esquema de integración prevaleciente.

Un esquema alternativo implicaría la búsqueda de la competitividad no tanto por los costos sino por la calidad de la producción, misma que no puede ser lograda, en el contexto económico actual, más que por un involucramiento creciente del trabajador a la empresa. Recuérdese que la economía más exportadora del mundo (Alemania), es aquella cuyos trabajadores tienen los mayores periodos vacacionales del mundo, uno de los mayores niveles de remuneración, las jornadas semanales de trabajo más cortas y, simultáneamente, los mayores niveles de productividad, junto con Japón.

5. El TLC: la liberalización de los mercados regionales... menos el de trabajo.

Conforme a la lógica de la teoría económica tradicional, los diversos mercados tienden al equilibrio y la ruptura de éste responde a diversas externalidades, entre las que resalta la intromisión del Estado o de los sindicatos en la racionalidad económica de los individuos. De ser esto cierto, la liberalización de los mercados debería de operar no sólo en el de bienes sino en el de dinero, el de capitales, el de fondos prestables y en el de trabajo. Sin embargo, la lógica de la liberalización en el TLC no opera en este último, más que como recomendaciones al interior de las fronteras. Si bien se plantea mayor circulación de trabajadores. La "Propuesta 187", la "Ley de Simpson-Rodino" y la económica del TLC mide con dos reglas diferentes sus concepciones en cuanto a capitales y mercancías, por un lado, y en cuanto a oportunidades de trabajo, por el otro.

Igualmente resalta por su ausencia, la mención a la problemática ocupacional en el cuerpo principal del texto del TLC. Resulta sorprendente que dentro de un contexto en que el desempleo representa una de las mayores preocupaciones económicas a nivel internacional, particularmente entre los países de la OCDE, este tema haya sido marginado del acuerdo comercial con los Estados Unidos y Canadá. Es más, el propio acuerdo paralelo se refiere fundamentalmente a cuestiones relacionadas con las relaciones laborales y el respeto a las legislaciones nacionales, pero no se aborda, más que a nivel de declaración de principios, la importancia de impulsar la ocupación productiva de favorecer la integración de modo que favorezca a los trabajadores de los tres países. No existe equivalente alguno de la "Carta Social" elaborada para la integración de los países de la Unión Europea. Efectivamente, podría argumentarse que se trata sólo de un acuerdo comercial y no de un tratado de

integración, como en el caso europeo, pero ¿acaso ello excluye la importancia del comercio internacional en la definición de las estructuras ocupacionales de empleo a nivel nacional? Nosotros consideramos que no, y que, por consiguiente, el empleo debería tomarse como una de las variables fundamentales a estudiar en la determinación de políticas comerciales.

El documento base del TLC sólo indica la determinación de los países firmantes de “promover el empleo y el crecimiento económico, mediante la expansión del comercio y de las oportunidades de inversión en la zona de libre comercio”. Sin embargo, la expansión del comercio no garantiza, por sí misma, que elevarán los niveles de empleo. Un comercio deficitario y dependiente, como el que se ha reforzado con los Estados Unidos a través del TLC, puede lejos de expandir, contraer la inserción productiva de la población.

Con respecto al acuerdo paralelo en materia laboral (Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte), su preámbulo sí plantea el aumento de las oportunidades de empleo. Sin embargo, al momento de tratarse los objetivos específicos y las líneas de acción concretas, tal principio es olvidado. El interés principal del documento es la normatividad laboral y su cumplimiento en los países involucrados.

En cuanto a los mecanismos operativos del acuerdo paralelo, resalta la importancia dada a la capacitación, la cual, aunque positiva, no garantiza la empleabilidad de la población en contextos económicos recesivos, como en el que actualmente se encuentra México.

Igualmente destaca el peso dado a la promoción de la inversión. En este sentido es conveniente señalar que aunque ésta efectivamente es indispensable en la promoción del empleo, no se traduce en nuevas ocupaciones más que cuando se trata de inversión productiva (lo que se contrapone con la que ha sido más dinámica en México) y que, aun en ese caso, la nueva inversión puede desplazar antiguas ocupaciones no adaptables a los procesos de internacionalización del capital.

6. El futuro incierto del empleo en el marco de la globalización: competitividad monetaria y competitividad real.

El desarrollo del TLC ha tenido para México dos etapas: antes y después de la devaluación de diciembre. En la primera de éstas prevaleció la imagen del ciudadano consumidor. A partir del 20 de diciembre se reflejó una nueva imagen del TLC al reconocerse la importancia económica de los desequilibrios en la cuenta corriente de la balanza de pagos. En el transcurso del presente año, la tasa de desempleo se ha disparado, y actualmente ésta ya es cercana a 6%, cuando en 1993 se situaba en 3.3%. De igual modo es previsible la presencia de un incremento sustancial en el empleo precario, particularmente de los trabajadores sin remuneración, de los preceptores de ingresos inferiores al salario mínimo y de personas que laboran jornadas irregulares.

Las expectativas comerciales para México son, en el corto plazo, positivas. Seguramente se registrará en 1995 una recuperación sumamente importante en el saldo en cuenta corriente y más específicamente, en la balanza comercial. Sin embargo, dicha recuperación será producto de la devaluación de nuestra moneda (competitividad monetaria) y no del incremento de las capacidades productivas y de la competitividad económica real: aquella derivada de una estructura productiva que permite impulsar el conjunto de una economía en función de sus formas de inserción a la economía internacional.

De basar la recuperación económica en la subvaluación de la moneda, los efectos positivos en la balanza comercial serán fugaces. En la medida en que la inflación mexicana supere a la de los Estados Unidos, la competitividad monetaria desaparecerá y volverán los mismos problemas deficitarios de la actualidad, con su cauda de despidos y mayor precarización del empleo.

El fomento del comercio internacional no es necesariamente nocivo para el empleo, pero debe darse en condiciones tales que efectivamente considere las disparidades entre las economías nacionales y tienda a fortalecer a sus integrantes de acuerdo con reglas orientadas a la verdadera ampliación de los mercados a la mayor parte de las poblaciones de las economías involucradas y no hacia mercados cada vez más concentrados.

EL FUTURO DE LA POLÍTICA SOCIAL MUNICIPAL.

Gabriel Torres
CIESAS-OCCIDENTE

Introducción

En este documento voy a revisar dos aspectos relevantes de la política social. Por una parte, se contextualizan los procesos de reestructuración de las relaciones políticas que se dan entre las diversas entidades de gobierno (federal, estatal o municipal) y de éstas con las organizaciones de ciudadanos y privadas; y por otra, se analizan las repercusiones que han tenido dichas reestructuraciones en las formas de participación de los actores sociales (consejos de colaboración, comités municipales, organizaciones barriales) en diversos procesos de gestión municipal jaliscienses.

Desde 1982 se reconoció que existía en México una grave crisis derivada de la cuantiosa deuda externa y a resultas de ello se empezó a tomar como un supuesto la disminución (que entonces se definía como gradual y perentoria) de recursos disponibles para el desarrollo social. Al igual que México otros países se vieron rebasados y tuvieron que articular sus planes de desarrollo a los dictados de organismos internacionales como el FMI y el Banco Mundial. Eso implicaba acatar una política restrictiva que regula y reduce el gasto público fundamentalmente orientada a hacer pagar a la misma sociedad los costos de su reproducción social. Esta imposición, empero, nunca ha sido homogénea ni automática sino que se presenta bajo diversas modalidades de distribución de recursos económicos y políticos. Es desde esta perspectiva que hay que preguntarse sobre el carácter del Estado mexicano benefactor y en términos más concretos indagar ¿cuáles son los márgenes y posibilidades para una política social municipal? y ¿qué nos pueden ofrecer las iniciativas locales y los esfuerzos de los ciudadanos a nivel municipal y en el nuevo tipo de relaciones que se da con el Estado mexicano?. Es decir que se trata de indagar ¿hasta qué grado sus iniciativas pueden transformar la política social que se ha puesto en marcha?

PRONASOL y el nuevo giro en la política social

PRONASOL no solamente es un nuevo símbolo del progresismo gubernamental, de hecho, se ha convertido en el medio más publicitado de implementar una política social en tiempos de crisis. Este hecho, sin embargo, no impide ocultar otra función del *PRONASOL*: la de servir de cortina de humo que cubre la desaparición paulatina del Estado mexicano benefactor. Esto no necesariamente tiene que ser visto como algo completamente negativo, y eso es lo que quiero mostrar en los siguientes apartados.

Un buen número de analistas coincide en caracterizar -para bien o para mal- como uno de los aportes o cambios mayúsculos provocados por *PRONASOL* el cambio de giro en las relaciones Estado-sociedad. Para Denisse Dresser (1991) *PRONASOL* marca la transición de una omnipresente intervención del Estado mexicano hacia formas de nuevo tipo, que ella define como estratégicas, selectivas y compensatorias. Esta nueva forma de Estado benefactor persigue como objetivo central maximizar la política social. Esto significa asegurar la capitalización política de la inversión social del gobierno. De esa manera, lo que caracteriza a la teoría y la práctica del *PRONASOL* son los cambios de estilo en las relaciones Estado-ciudadanos, que también conllevan múltiples efectos hacia la teoría y la práctica de la gestión municipal. Hablando con más propiedad hay que decir que se trata de transformaciones "irreversibles" del Estado mexicano. Esto implica considerar un adelgazamiento substancial en el aparato del Estado mexicano y en sus funciones cuyo propósito obedece a la búsqueda de mayor eficiencia. Como se ha reiterado el adelgazamiento del Estado no necesariamente significa mayor debilidad sino el ponerse en mejores condiciones de operatividad.

A partir de Diciembre del 94, se reconoce que las condiciones socio-económicas del país se deterioraron mayormente y la escasez de recursos llegó a puntos críticos. El adelgazamiento del Estado que se había visto como algo benéfico se empezó a ver como peligroso hasta considerarlo en cierto modo como cercano a la extinción (en este punto ya tiene menos sentido considerarlo como algo impuesto, autodeseado o como una mezcla de ambas racionalidades). La pregunta ya no es tanto sobre las posibilidades de replantear al Estado benefactor sino en forma más directa la duda es sobre quién va a compensar, cómo, desde cuando y bajo que circunstancias?

El futuro del Estado benefactor y los márgenes de la política social

De cualquier manera aunque no están muy claros los contenidos y las posibilidades de acción inmediata de la política social del gobierno se tiene que partir de un dato que parece ser definitivo: se han trastocado los términos de relación entre Estado y sociedad y esto afecta mayormente a los municipios. En este sentido, cabe reiterar la pregunta sobre el rol del municipio y su capacidad de autogestión; y sobre el protagonismo de sus habitantes como hacedores de la política social.

Pero antes hay que tratar de dilucidar la cuestión del Estado benefactor. Como quiera que sea habiendo Estado benefactor será posible acudir a un responsable principal de la compensación social, sin éste de por medio cambia mucho el panorama. La cuestión del Estado benefactor es por demás compleja y tiene sobre todo un ángulo muy crítico que es observable en forma casi inmediata. El Estado benefactor se ha asociado tradicionalmente a un centralismo lesivo que para decirlo más rudamente ha exprimido a los municipios (vía

impuestos y reparto presupuestal desigual). Las relaciones federación-municipios siguen siendo asimétricas y eso implica que no ha dejado de existir una fuerte dosis de injusticia, tolerada o impuesta, pero al fin injusticia. No es ningún secreto afirmar que, con excepción de los grandes municipios de ciudades mexicanas como el Distrito Federal, Guadalajara, Monterrey, León y algunas más, el resto no tienen economías sanas y los recursos a los que tienen acceso no son suficientes para atender sus necesidades. Eso se vuelve más crítico cuando se requiere de realizar obras de mayor envergadura. El problema radica en el cómo, el cuándo y el dónde conseguir los recursos. Existe una impresión generalizada de que fueron muy contados los municipios no deficitarios en cuanto al apoyo presupuestal recibido. El caso de Tepatitlán puede ser más que ilustrativo a este respecto. De acuerdo a lo expuesto por su vice-presidente municipal saliente --en una reunión nacional de presidentes municipales ante el presidente Salinas--, Tepatitlán aporta 18 millones de nuevos pesos mensuales a la federación en impuestos y otros pagos. A cambio sólo recibe un presupuesto directo de 1 millón o un millón 250, nuevos pesos. En ese sentido, el intercambio es completamente desigual.

A partir de los resultados electorales de 1991 y después de Agosto de 1994, la queja de que el *PRONASOL* era un programa electorero que favorecía al PRI arreció y parecía ser una interpretación valedera y global. Eso quería decir que el *PRONASOL* resultó ser muy efectivo para manejar el intercambio desigual entre municipio y federación así como para capitalizar políticamente el gasto público y una satisfacción a cuentagotas de las necesidades de los ciudadanos. Este enfoque crítico se fundaba en diversas interpretaciones que definían al Pronasol como la cartera o caja chica del presidente Salinas (quien por efectos de una linda maniobra se apropiaba del capital político proveniente de fondos venidos del exterior y de las ventas de paraestatales). Como quiera sea, no se le negaba a Salinas el carácter prestidigitador por haber logrado el milagro de reproducir un capital político efectivo a partir de escasos recursos, sino que se quería marcar el hecho de que los recursos eran por demás insuficientes para atacar a fondo el crecimiento de la pobreza. La crítica además resaltaba el hecho de que sólo sirvió para facilitar la transmisión "pacífica de poder" respaldada por una mayoría ablandada por la satisfacción a cuentagotas de las necesidades sociales. Ese hecho no ocultaba que se habían dado exclusiones mayúsculas de los sectores mayoritarios de la población que seguían empobreciéndose cada vez más rápidamente al grado que ni siquiera a nivel de índices teóricos se había logrado reducir las dimensiones del problema. De esa forma, la realidad de la pobreza aparecía como un fenómeno incontrovertible. Por ello, a pesar del logro substantivo de la transición pacífica no se lograron evitar ciertas connotaciones o efectos irónicos concomitantes que asocian la rebelión chiapaneca y la posterior crisis post-devaluatoria con las promesas electorales zedillistas expresadas (para bien o para mal) bajo la consigna central del bienestar de la familia (la de unos cuantos o la de todos como se ha insistido en cuestionar).

En realidad, el panorama no había sido tan pacífico como se pretendía, sobre todo después de los tragos amargos de la crisis de finales de 1994 y las de este 1995. De suerte que hay que partir de otro punto de vista interpretativo: hay que hablar, no tanto de un manejo de la caja chica del presidente sino de las cuentas alegres de una cartera vencida que se habían ocultado mediante el abuso de la terquedad publicitaria.

Ahora el PRONASOL electorero es historia vieja. La gran pregunta es por dónde se va a reformular la política social del gobierno, dado que el bienestar de la familia dependía de cuentas por pagarse del presidente Salinas que ahora está en desgracia por decir lo menos. A pesar de que todavía no hay nada claro en la oferta social del gobierno (incluso los rumores y corrillos ya apuestan hacia la desaparición del PRONASOL y a la transformación de las instituciones encargadas de la política social y de las formas de relación de éstas con los gobiernos estatales y municipales) uno ve entre la gente que trabaja dentro de estos programas institucionales el desánimo y las angustias en sus pláticas cotidianas. Entre las nuevas tendencias se empieza a hablar de una plebiscitaria "consulta del programa social del gobierno" y, claro, esto se hace como una especie de premio de consolación después de la imposición del paquete de ajuste. En este sentido, parece ser un hecho que no habrá programas de magnitud económica y relevancia significativa y esto hay que leerlo por un lado como corrección del rumbo, pero también y con sus asegunes, como más de lo mismo en el sentido de que la sociedad cubra su propia compensación social.

De cualquier manera cabe reiterar la pregunta acerca del rumbo de la política social y de las formas de corrección a implementar. Esto lleva a constatar que hay un nuevo prerequisite para la política social. Es decir, se constata el hecho de que entre las preocupaciones gubernamentales sobresale la necesidad de retomar los hilos del control político que se había perdido en los momentos de confusión de las crisis. De esa manera, se puede llegar a señalar ciertos vacíos o indefiniciones en las relaciones de poder y la composición de los equipos gubernamentales. En otras palabras, los resultados felices de las elecciones presidenciales nadie los pudo festejar tranquilamente. El festejo se tuvo que postergar ante las diversas formas de enfrentamiento (velado o posteriormente abierto) entre el Presidente entrante y el saliente. Por momentos parecía que ninguno de los dos era capaz de reclamar la propiedad del capital político que aseguraría el paso a una gobernabilidad tan pacífica como las elecciones. Es decir, que los números rojos que representan los diversos problemas políticos sin resolverse, no permitieron aclarar un panorama de estabilidad y en ese contexto se explica que a la política social simplemente se le ha tomado como florituras por definirse posteriormente.

Procesos de gestión municipal reciente y el futuro de la política social

Al menos desde las perspectivas regionales y locales hay diferentes interpretaciones sobre las posibilidades de la política social y no todo el capital político se concentra como suele decirse

en el centro de poder nacional. Esto equivale a decir que aunque se logró la continuidad del régimen presidencialista priísta, ésta tiene y tenía sus correlatos en la situación de Chiapas y en la capitalización de los recursos del PRONASOL (logísticos y organizativos) por parte de muchos grupos campesinos, organizaciones indígenas, (entre otras el mismo EZLN). En esta parte final, voy a analizar lo que ha pasado recientemente en dos municipios de Jalisco (Tepatitlán y Ciudad Guzmán) y más concretamente voy a observar cuál ha sido la participación de los ciudadanos ante diferentes cabildos (el priísta de Tepatitlán y el panista de Ciudad Guzmán).

Precisamente, el caso de Ciudad Guzmán es ilustrativo del cambio de relaciones Estado-sociedad que apenas recientemente nos acabamos de percatar que se venía operando desde tiempo atrás. Es un hecho que en Jalisco también se reprodujo la visión centralista de la política (según la cual lo que sucede se juzga desde Guadalajara). Esta visión centralista pasa por alto información y termina por distorsionar la realidad y mal interpretar de varias maneras. Mitos o evidencias aparte, pero lo que he observado directamente desde la década perdida de los 80's y lo que me han contado diversos ciudadanos de la región de Ciudad Guzmán y otras partes de Jalisco me permiten sustentar una versión diferente a la centralista.

Pero vayamónos a más detalles. La ruptura del PRI en la región del sur de Jalisco aparte de las diversas explicaciones de la división interna entre los priístas, aparte de la acumulación de errores u otras explicaciones fundadas en factores más bien externos, tiene hondas raíces históricas que se asocian a procesos de organización local. Para abreviar un poco, tiene que ver con la caída del Estado benefactor y con la ruptura de la imagen providencial del presidente. También se relaciona con el ascenso de otra imagen providencial que es la de iglesia diocesana y su obispo, pero sobre todo tiene que ver con el protagonismo imaginado o tolerado de los grupos barriales. Es decir, tiene que ver con los estados de ánimo y reacciones que producen los desastres naturales como el temblor de 1985 y el esfuerzo de reconstrucción.

Es pertinente decir que también la consolidación y el capital político del presidente en la región tenían que ver con otro temblor (este el del 72) en el que Echeverría y la comisión del sur representaron muy claramente la imagen del Estado benefactor. En el 85, ya no hubo presidente providencial, pero si surgió un obispo e Iglesia local que tomaron la iniciativa. Poca gente lo observó pero en términos proporcionales las desgracias que sufrieron los habitantes de Ciudad Guzmán eran mayores o al menos semejantes a la destrucción del DF. El temblor del 85 desencadena y acelera un proceso de reconstrucción social (que no sólo representó la reconstrucción física de viviendas, calles y edificios). Lo que es más relevante es el proceso de reconstrucción institucional y la emergencia de organizaciones locales en las que el PRI y los partidos políticos no tuvieron mucho que ver. Este proceso no fue tan romántico como nos gustaría verlo. Estuvo plagado de avances y retrocesos ideológicos y en realidad no

desarrolló muchas alternativas innovadoras¹. Sin embargo, una vez que se desató quedó expuesto a muchas consecuencias imprevisibles, las cuales ahora sabemos que significaron diversos tipos de avance democrático. Aunque resulte obvio decirlo estos cambios se desarrollaron dentro de ciertas pautas de control político. Como quiera que sea lo importante es que se desataron relaciones que incluyeron como protagonistas a líderes barriales y grupos de base que se han aprovechado de los fondos de *PRONASOL* así como lo supieron hacer previamente con otros fondos de la solidaridad internacional. Y esto no es cuento de uno o dos barrios periféricos de Guzmán; son 6 colonias nuevas, aproximadamente 3,500 familias y junto a ellos ha crecido una corriente que observa un estilo de democracia "basista" que al decir de Miguel Bazdrech (1994) funcionó a pesar de que nunca tuvo una salida política completa al no expresarse como corriente en lo electoral.

Posteriormente se ha reconocido que el PAN logró capitalizar el apoyo de estos grupos y eso parece explicarse por el lado de las prudencias institucionales de los líderes eclesiales ante posiciones más radicales y por el lado de coincidencias inesperadas. Es decir, que aunque les pese a algunos empresarios y comerciantes locales que se empanizaron a partir del 91 y que apoyaron a Alberto Cardénas, quienes saldaron el triunfo del PAN en la contienda municipal del 91, fueron precisamente algunos de los más lúcidos educadores populares y militantes de base a los que se puede identificar con inclinaciones de "izquierda" que prefirieron apoyar al PAN en vez de la continuidad priísta.

Los límites de la autonomía municipal y el redimensionamiento de la relación sociedad "mayor" (nación), sociedad "menor" (municipio).

Mucho de lo que se ha escrito sobre la llamada "cuestión municipal" se puede resumir -a pesar de la diversidad de argumentos- en el dilema autonomía versus dependencia municipal. Recientemente se ha retomado el tema como uno de los aspectos centrales del debate sobre un nuevo federalismo. Como hemos señalado antes, la implementación del *PRONASOL* durante el sexenio pasado trajo consigo un replanteamiento de la relación gobierno federal-municipio-ciudadanos, que si bien no representaba algo completamente nuevo -porque ni siquiera abandonaba una visión clientelar de la política- si contribuyó a crear nuevos espacios de participación ciudadana. El "avance" en la participación ciudadana, sin embargo, no obedece únicamente a las iniciativas surgidas desde el Estado y es esto lo que quiero observar en los párrafos siguientes.

¹ Sería difícil encontrar posiciones optimistas entre los educadores populares que estuvieron involucrados de diversas maneras en las tareas de reconstrucción. La mayoría nos vimos desesperados y rebasados por diversas situaciones provocadas por la lentitud de los cambios. Algunos fueron más allá y se quejaron frecuentemente por las posiciones reaccionarias de las masas que se dejaban conducir por las distintas posiciones de los hombres de iglesia que ostentaban el liderazgo real.

Por lo visto antes, se puede decir que diversos grupos de ciudadanos que actuaron - organizada o espontáneamente- mostraron un poder de decisión que resultó ser suficiente para implantar la alternancia política. Cabe preguntarse ahora, si también podrán ser autosuficientes para implementar -junto con el gobierno que quisieron darse- las tareas del desarrollo municipal y no solamente las más urgentes sino también las estratégicas. Una vez validado el voto mayoritario de la ciudadanía, la nueva cara del problema de la autonomía municipal se ligará a la persistencia de la acción ciudadana. Por eso creo que ya no nos sirve de mucho discutir el dilema autonomía versus dependencia como disyuntiva excluyente. En todo caso, la autonomía y dependencia municipales respecto al Estado mexicano son igualmente necesarias y complementarias.

Los efectos inmediatos de la alternancia.

Uno de los efectos indeseables asociados a la alternancia -porque representan un retroceso-, ha sido la entrega de ayuntamientos sin dinero, fuertemente endeudados, y en uno de los casos (el de Autlán), hasta carente de los servicios básicos como luz y agua. Esto simplemente puede ratificar la urgencia del cambio. Pero también plantea desde el inicio escollos difíciles por sortear que limitan las posibilidades de emprender una forma diferente de hacer las cosas. En Ciudad Guzmán cuando asumió el cargo Alberto Cárdenas Jiménez, se encontró también con un ayuntamiento endeudado y con las arcas vacías. Para 1995 estos problemas se habían resuelto y el nuevo alcalde panista dispuso de dinero para iniciar la gestión y recibió deudas bajo control.

Como quiera que sea, en la perspectiva de futuro inmediato los ayuntamientos van a tener que seguir regateando los recursos para su desarrollo. Dicho regateo se puede dificultar mayormente si se asocia con una radical posición autonomista. Una parte del problema se puede allanar ahondando la crítica contra el injusto "statu quo" centralista. Sin embargo, habría que agregar a esto lo que el mismo vicepresidente municipal de Tepatitlán describe como migajas del *PRONASOL* y otros programas federales y estatales que se manejan bajo otros mecanismos de intervención. En ocasiones el presupuesto manejado por esas vías representa recursos para nada despreciables. El problema es que muchas veces estos recursos se usan como palanca para forzar negociaciones e imponer disciplinas o lealtades a los miembros del cabildo. Esa es la cara odiosa de la dependencia.

No se tiene porque mendigar los recursos que debieran estar simplemente disponibles bajo un esquema diferente de relaciones entre gobiernos y ciudadanos. En este sentido, también hay indicios de que las cosas están cambiando y de que ya se está dejando atrás un estilo de centralismo. El caso reciente de la protesta y detención de el alcalde de Ciudad Juárez Chihuahua, es más que indicativo al respecto. Sin embargo, hay otra parte del

problema que no se resuelve simplemente con la crítica y la protesta porque se necesitan recursos efectivos para cubrir necesidades. Esto significa que hay que entender más la mecánica de los procesos de intervención estatal y relacionarla con las formas de autogestión y ahorro interno, es decir considerar más en serio las distintas vías de aporte por parte de los ciudadanos y de las distintas instancias de los gobiernos. Esto lleva en concreto a entender las formas de internalización y externalización que están implícitas o explícitas en cualquier proceso de negociación sobre recursos y programas de desarrollo social.

La utilización de los programas gubernamentales y el carácter de los gobiernos municipales

Como veremos en los ejemplos recientes de Tepatitlán y Ciudad Guzmán², es paradójico que actitudes de protesta o de conciliación obedezcan a posiciones políticas hasta cierto grado "ilógicas". Tal es el caso de Ciudad Guzmán en el que la "oposición" asume una actitud abierta de cogobernabilidad que favorece una mayor inclusión ciudadana y en contraste en el caso del cabildo priísta de Tepatitlán éste asume una actitud discreta o cerrada consonante con prácticas clientelares que inhiben la participación ciudadana.

El éxito en la administración municipal del ex-alcalde de Ciudad Guzmán forjó una imagen que redundó en capital político. Eso a su vez, le facilitó el acceso a la gubernatura de Jalisco. La imagen de Cárdenas Jiménez como el mejor alcalde de Jalisco fue creada por el mismo tesorero estatal priísta. El contenido político de esa imagen se puede condensar en sólo dos ideas: honestidad y eficiencia, que por sencillas pudieron convencer a muchos ciudadanos³. La clave del éxito -aunque parezca paradójico por tratarse de un ayuntamiento

² Este apartado da cuenta de los avances de investigación del proyecto que vengo desarrollando actualmente (Poder Local: Cambio político y continuidad. La política cotidiana en Cuatro municipios de Jalisco). El proyecto ha recibido recientemente un apoyo del CONACYT. En este proyecto participan también Jorge Ceja y Manuel Zúñiga (estudiantes de la Maestría en Estudios Regionales de El Colegio de Jalisco) Alfredo Rentería del ITESO y Gregorio Rivera de la UNAM.

³ En el movimiento que desencadenó la llegada a la presidencia municipal de Cárdenas Jiménez se relacionaron varias iniciativas muy disímolas. Coincidieron en el objetivo de derrotar al PRI los esfuerzos organizativos de las comunidades eclesiales de base, así como el trabajo de voluntarios y militantes de izquierda que optaron por apoyar la planilla panista bajo el argumento de vencer al sistema priísta. Hubo también la participación de comerciantes y empresarios, así como algunos sindicatos. Debido a esta pluralidad de fuerzas e intereses en el período de Cárdenas surgieron ciertos conflictos sobre todo por la beligerancia que tuvieron algunos grupos adinerados. También surgieron quejas de nepotismo, pero básicamente se logró mantener la alianza y respeto común que aglutinó a grupos de posiciones muy diversas

panista- radicó en las buenas relaciones alcanzadas con el *PRONASOL*. El manejo eficiente de éstos recursos --que fueron menos cuantiosos que en los casos de otros municipios administrados por priístas como en Autlán, Ocotlán y Tepatitlán-- contribuyó a consolidar el éxito político.⁴ Los conflictos entre el gobernador Cosío y el Presidente Salinas que culminaron con la renuncia del gobernador, en cierta manera abrieron paso a la buena relación de Cárdenas con *PRONASOL*. A esto habría que agregar las divisiones entre los priístas guzmanenses que los incapacitaban para emprender acciones organizadas en paralelo o coordinadamente con el cabildo.

La explicación de la buena relación del ayuntamiento panista con *PRONASOL* - según lo aclararon varios informantes- es muy sencilla. Aparte de la deuda y de las arcas vacías que la administración priísta heredó a los panistas, también les dejó una importante obra inconclusa. Se trataba de un gran canal de desagüe para las aguas pluviales. Los destrozos causados por las corrientes de agua que bajaban desde las montañas cercanas afectaban a un buen número de familias. Al no estar terminado el canal las protestas contra los malos manejos y el retraso en la obra iban a arreciar con seguridad. Era urgente, por tanto terminar con la obra. Existía, además, la demanda popular de castigar la corrupción del alcalde saliente, pero se tenía que terminar la obra pronto para evitar nuevos daños. Entonces había una disyuntiva: irse por el lado del juicio y atender el clamor de justicia o terminar de construir la obra. Cárdenas calculó que el juicio lo iba a desgastar porque duraría más de los tres años de su período legal. Entonces optó por encauzar el juicio hacia los tiempos legales de los juzgados haciendo mucha propaganda de las denuncias del municipio contra el cabildo saliente, pero en la práctica se encaminó hacia terminar la obra inconclusa. Para ello -según comentaron mis informantes- se propuso congraciarse con Colosio a la sazón secretario de SEDESOL. Se agenció una entrevista y en ésta convenció a Colosio. Le explicó del juicio y la corrupción en la construcción, al mismo tiempo que le hizo ver que la gente necesitaba más de la obra que del juicio. Le planteó una alternativa para terminar la obra que requería de un monto de recursos modesto y le ofreció honestidad en su manejo. El ayuntamiento de Cárdenas -con la colaboración de varios grupos de vecinos- logró terminar la obra antes de que cayeran las tormentas y además ahorró 700 millones de viejos pesos. Refieren mis informantes que con ese dinero en mano Cárdenas regresó con Colosio y negoció que le

porque el esquema panista de organización que promovía el ayuntamiento dejaba espacios para organizarse a todos los grupos sin corporativizarlos.

⁴ Los datos de las inversiones del *PRONASOL* en el 93 y 94 revelan que en Ciudad Guzmán se ejecieron menos recursos que en Autlán, Ocotlán y Tepatitlán. Por ejemplo en cuanto al programa Fondos municipales de solidaridad de 1993 se ejercieron únicamente 601,308 nuevos pesos, mientras que para Autlán fueron 738,741, para Ocotlán 886, 500 y para Tepatitlán 886,524 nuevos pesos. En cambio en número de obras Ciudad Guzmán cubrió con esos recursos 21, Autlán sólo 18, Ocotlán 12 y Tepatitlán 24.

regresaran ese dinero y otras cantidades mayores para nuevas obras. De esa manera, se fue estableciendo la buena relación con el *PRONASOL*.

En el caso de Tepatitlán la buena relación con *PRONASOL* -que hizo viable realizar varias obras importantes-, estaba dada a partir de la influencia de Oscar Navarro Gárate (también oriundo de Tepa), quien se desempeñó primero como secretario particular de Luis Donald Colosio y posteriormente fue delegado de *SEDESOL* en Jalisco. En este caso, no se tuvieron que mendigar los dineros, hasta se ofrecieron por adelantado. De esa forma, Tepatitlán contó casi sin pelear con los recursos del programa "cien ciudades medias". Al respecto, es más que curioso señalar el contraste entre este caso de Tepa y su incorporación expedita al programa de "cien ciudades medias" y las penalidades que tuvieron que pasar los del grupo de los 30 promotores para el desarrollo de Ocotlán quienes por 2 años hicieron gestiones para lograr la incorporación "formal" -que no significa todavía ninguna inversión efectiva- al programa "cien ciudades medias". Esto sucedió en el ambiente de las campañas políticas y luego de que el candidato del PRI ofreció dicha incorporación al programa de "cien ciudades medias" como una de sus ofertas centrales. En Tepa, con fondos del programa de "cien ciudades medias" -y casi sin ninguna colaboración de otros organismos sociales- se obtuvieron más de 5 millones de nuevos pesos para hacer un anillo periférico, un entronque a la carretera de los Altos y la avenida "Luis Donald Colosio". Esto contrasta también con el caso de Ciudad Guzmán donde diversos organismos de comerciantes, empresarios y el obispado hicieron aportes efectivos para la remodelación del centro histórico. Las obras mencionadas de Tepatitlán eran por demás necesarias, pero en cierto modo, eran de relumbrón. En todo caso, la participación de la ciudadanía de Tepa no se mostró abiertamente y tuvo muy poco que ver en la planeación y el trazo de las mismas, al grado que surgieron quejas -expresadas por algunos informantes- porque muy pocas colonias habían resultado beneficiadas. Se hablaba, eso sí en cambio, de que había terrenos a fraccionarse y granjas que se habían beneficiado. Entre ellas la del ex-presidente municipal priísta. Todos estos apoyos, sin embargo, resultaron insuficientes y el ayuntamiento priísta al igual que otros de Jalisco heredó a la siguiente administración panista grandes deudas y una tesorería sin fondos.

A MANERA DE CONCLUSIÓN

Lo importante a aclarar en una agenda de investigación futura en cuanto a la autonomía-dependencia entre ayuntamiento y gobierno federal, son las complejas relaciones entre factores externos e internos que nos sirvan para trascender enfoques unilineales. También será relevante entender el valor y posibilidades de las aportaciones ciudadanas. Frecuentemente se toma como factor secundario o coyuntural a los estilos de gestión e iniciativas de los funcionarios municipales o estatales en sus tratos con otras instancias de gobierno y con los ciudadanos. Como se desprende de los dos casos presentados estos factores no pueden ser ignorados. Detrás de la gran denuncia -como en el caso de Tepatitlán- pueden estarse reproduciendo actitudes prepotentes y prácticas clientelares que consideran al gobierno como

recurso patrimonial y al que no le gustan las incomodidades de la participación o cogestión ciudadana.

Por otra parte, será importante documentar e interpretar las diversas formas de negociar y acceder a los recursos necesarios para el desarrollo social a diferentes niveles. Eso puede servir para justipreciar una conducta conciliadora que no necesariamente significa aceptar las imposiciones del centro. Como quiera que sea, dada la crisis económica actual será necesario profundizar en las interrelaciones entre diversas instancias de gobierno y organismos ciudadanos (no únicamente los consejos de colaboración municipal o comites de vecinos) para identificar las diversas formas de aporte. Se trata de conceptualizar formas de gobierno (o cogobernabilidad) que no desconfían de los ciudadanos y que se saben dejar ayudar por éstos, al mismo tiempo que se buscaría identificar las formas de resistencia y cooperación de diversos organismos ciudadanos y de gobierno que tratan de pelear o aprovechar mejor los recursos de otras entidades de gobierno.

REFERENCIAS DOCUMENTALES:

Bazdrech P. Miguel (1994) *Gestión Municipal y Cambio Político* en Mauricio Merino (coord) *En Busca de la Democracia Municipal: La participación ciudadana en el gobierno local mexicano*, México: El Colegio de México.

Dresser Denisse (1991) *Neopopulist Solutions to Neoliberal Problems: Mexico's National Solidarity Program*, Center for U.S.-Mexican Studies, University of California, San Diego.

SEDESOL *Programa operativo 1993 y 1994*.

Torres Gabriel (1994) *Poder Local: Cambio simbólico y continuidad, La política cotidiana en cuatro municipios de Jalisco*, Proyecto de investigación Ciesas- Occidente.

LA CRISIS Y EL FUTURO DE LA POLITICA SOCIAL EN MEXICO

Por: Carlos Barba

Departamento de Estudios Socio Urbanos
Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades
Universidad de Guadalajara

INTRODUCCION

El propósito específico de este trabajo es analizar el proceso de crisis y reestructuración de la política social en México, en marcha desde hace quince años, a partir de una reconceptualización teórica de dicha política, realizada desde la sociología,¹ que destaca el papel fundamental jugado

¹ Para la sociología la tendencia a controlar cada vez más los mundos natural y social a través de la ciencia, la tecnología, la burocracia y el poder, denominada por Max Weber como **racionalización**, es una de las características fundamentales de la vida moderna. Desde este punto de vista, el paulatino ordenamiento de la vida social y económica es el motor que ha llevado a la formación de instituciones, sistemas y políticas concebidos como medios especializados en la solución de determinados problemas.

En nuestro país, que no es considerado como altamente moderno, al igual que en otros sitios, nuestra vida transcurre vinculada a grupos, organizaciones, instituciones y sistemas.

Sin embargo, no hay duda de que nuestra modernidad es peculiar, pues, en el momento de conceptualizar a la sociedad mexicana como moderna, suelen considerarse una serie de aspectos que nos incomodan, entre ellos: la ausencia de instituciones políticas democráticas plenamente vigentes; la coexistencia de industrias altamente competitivas a nivel internacional con otras a punto de quebrar; la presencia de más de cuarenta millones de mexicanos pobres y de una minoría que concentra la mayoría de la riqueza nacional; la marginación social de varios grupos étnicos, la existencia de organizaciones sociales vinculadas vertical y corporativamente al Estado, etc.

Durante los años sesenta y setenta, la sociología latinoamericana trató de explicar el retraso de países como el nuestro frente a los que forman parte del club de los altamente desarrollados. Se acuñaron así términos como "subdesarrollo", "dependencia" y "tercer mundo" para dar cuenta, por una parte, de la brecha que nos separaba de Europa Occidental, Japón y los Estados Unidos y, por la otra, para hacer explícita la imposibilidad de que nuestros países emplearan el mismo sendero seguido por esos países en sus procesos de "desarrollo", como en algún momento fue sugerido por la teoría de la modernización.

El tiempo ha pasado y hemos llegado a aceptar nuestros propios parámetros de modernidad limitada o fragmentaria. En este contexto cabe la siguiente pregunta: ¿Carece de sentido examinar los procesos de racionalización de las actividades económicas, políticas y sociales en países donde la creciente organización de la vida social no se han traducido en modernidad política o reducciones significativas a la desigualdad social? Me parece que la respuesta es muy clara: el análisis de estos procesos es crucial para dar cuenta de la creación

por esta forma de intervención estatal para hacer frente a problemas de integración social y legitimidad política. Este análisis se enmarca en una discusión de las relaciones existentes entre los procesos de globalización del mercado y de contracción del Estado.

El trabajo sostiene que la política social ha sido un poderoso instrumento utilizados por el Estado mexicano para ordenar la vida social durante su fase de ampliación comprendida entre 1934 y 1982.

Este trabajo está dividido en seis partes: la primera de ellas, dedicada a la reconceptualización de la política social; la segunda, aborda las características de la regulación de la vida social durante la etapa cuando se desarrollo el Estado Benefactor; la tercera, discute la crisis del Estado Benefactor y el futuro de la política social; la cuarta caracteriza la política social del Estado mexicano vigente entre 1934 y 1982; la quinta, analiza el proceso de reestructuración de la política social en México y el papel jugado por el Programa Nacional de Solidaridad en este cambio; finalmente la última parte se dedica a subrayar las características más acusadas de la nueva política.

RECONCEPTUALIZANDO LA POLITICA SOCIAL

Como es bien sabido, la política social ha sido estudiada las más de las veces desde una óptica económica que subraya el papel fundamental del Estado benefactor en la provisión de servicios públicos, la reglamentación del mercado y las políticas encaminadas a mitigar los crónicos y agudos ciclos de paro e inflación que caracterizan a la economía de mercado.² Desde esta perspectiva, en el centro de la acción estatal está la voluntad de redistribuir el ingreso, de transferir a través de la política fiscal, la producción pública y el gasto social, un poder de compra hacia los pobres o los necesitados: ancianos, huérfanos, ciegos, desempleados.³

de las instituciones, sistemas y formas de organización social que caracterizan a nuestra sociedad. A su vez, este estudio nos puede ayudar a comprender las características de nuestra cultura política, la forma como se han constituido nuestras identidades sociales, así como la manera como han sido distribuidos la riqueza social y los bienes públicos.

² Ver por ejemplo: Samuelson, Paul. Curso de Economía Moderna. Madrid: Aguilar, 1975. p.56

³ *Ibid.*, pp. 164-172

James Wilkie,⁴ partiendo de una perspectiva semejante, realizó una evaluación de la política social del Estado Mexicano en términos de su capacidad para aliviar el problema de la desigualdad y la pobreza,⁵ este trabajo pionero ha tenido múltiples epígonos, tanto institucionales,⁶ como no institucionales.⁷

No obstante el innegable valor de esa clase de estudios, creemos que sus hallazgos pueden ser complementados si se parte de la sociología de las instituciones, pues la capacidad de la sociología para explicar la emergencia, desarrollo y funcionamiento de las instituciones modernas, es reconocida desde la fundación misma de esta ciencia.

En este sentido, conviene alejarse de la sociología de las organizaciones que enfatiza y separa funciones sociales y postula una especie de unidad positiva de la organización definida a partir de funciones oficiales.⁸ En ese orden de ideas, Rene Lourau ha señalado que es inadecuado definir a una institución tomando como fundamento las funciones que realiza o los servicios que presta, porque junto a éstos se encuentran otras finalidades ocultas. Así por ejemplo, las fábricas producen modelos de comportamiento, mantienen normas sociales e integran a sus usuarios dentro del sistema social. Lourau habla de una transversalidad de funciones que caracteriza a las instituciones modernas: "Si se consideran las grandes funciones sociales que son la producción

⁴ Wilkie, James. La Revolución Mexicana: Gasto Federal y Cambio Social. México: FCE, 1978.

⁵ Wilkie, J. Op. Cit. En esta obra, ya clásica, el autor separó el desarrollo social del económico, tratando de establecer los alcances reales del ataque a la pobreza por parte de los gobiernos revolucionarios, a partir de 1910, hasta 1960 y luego hasta los primeros años de la década de 1970. El mecanismo básico fue la comparación de los presupuestos federales y los gastos efectivamente realizados. Las variables que se cruzaban eran gasto público y cambio social, medido en términos de reducción de la pobreza. Se trataba pues de un intento pragmático de medir la ideología de la Revolución mexicana.

⁶ Por ejemplo: Coplamar. Colección: Necesidades esenciales en México, 4T., México: Siglo Veintiuno-Coplamar, 1982. ; Cuadernos de Renovación Nacional. Política Social. México: Fondo de Cultura Económica, 1988.

⁷ Ver: Nora Lusting. "Magnitud e impacto del Gasto Público en el Desarrollo Social de México". En Investigación Económica, No. 187, enero-marzo de 1989. pp.85-140.; Carrasco, Rosalba y Enrique Provencio. "La Política Social 1983-1988 y Sus Principales Consecuencias". En Investigación Económica. No. 184, abril-junio de 1988. pp. 91-110

⁸ De acuerdo a René Lourau, la sociología de las organizaciones tiene el mérito de subrayar los sistemas de poder y decisión y de no disimular sus propias orientaciones modernistas. Agrega Lourau que esta sociología sigue los pasos de la organización científica del trabajo y de la psicología industrial al postular la racionalidad del nuevo orden social (New Deal): la sociedad industrial. Ver: Lourau, Rene. **El Análisis Institucional**. Buenos Aires: Amorrortu editores, 1988. pp. 15-16

y la educación, la transversalidad de dichas funciones aparece... tanto en la fábrica como en la escuela, en el partido político como en la asociación deportiva, en la Iglesia como en la Universidad".⁹ Esto quiere decir que la unidad de una organización incluiría por una parte, un ordenamiento específico de las funciones sociales en torno a una función oficialmente privilegiada y, por la otra, la exclusión oficial de algunas funciones, que entonces pasan a ser latentes o informales.¹⁰

Esta transversalidad puede ser trasladada al ámbito de las políticas institucionales, cuyos objetivos son en parte "no dichos" pues provienen de funciones no reconocidas. Por ello, pensamos que la política social desde una perspectiva sociológica, puede ser estudiada no sólo como una estrategia estatal para combatir la pobreza o la desigualdad social, como postula la economía (función oficial), sino como una **intervención** realizada para mantener un orden social y político,¹¹ o para resolver tanto crisis de integración social¹², como crisis de legitimidad que ocurren en el ámbito de las instituciones.¹³

⁹ Lourau, Rene. **El Análisis Institucional**. Buenos Aires: Amorrortu editores, 1988.

¹⁰ Lourau. **Ibid.**, p.14

¹¹ En la sociedad moderna, la integración de los individuos a la sociedad, a través de grupos e instituciones particulares, ha sido mediada por y sujeta a normas de acción que se transforman en un poder externo. Las formas de integración social son desplazadas por mecanismos sistémicos, abstractos, anónimos y estandarizados (por ejemplo, los medios de comunicación, el mercado, las tecnologías de organización del trabajo en las fábricas, las organizaciones corporativas, etc.), a este desplazamiento le denomina Jürgen Habermas "**integración sistémica**". Formas de control como el dinero y el poder, que crean sus propias estructuras sociales exentas de contenido valorativo, se anclan al tejido social a través de instituciones, políticas públicas, programas sociales, etc., que atacan las identidades colectivas, sustituyendo las referencias intersubjetivas de la acción social por formas anónimas de socialización.

¹² "**Integración social**" hace referencia a las obligaciones sociales fundadas en relaciones interpersonales que se traducen en pertenencias a grupos. El componente básico de dicha integración es la valoración que permite la coordinación de acciones a través del reconocimiento de pretensiones de validez, asegurando la reproducción de patrones de pertenencia social. Ver: Habermas, J. **Teoría de la Acción Comunicativa II: Crítica de la razón funcionalista**. Buenos Aires: Taurus, 1990, pp. 202-204. Por ello cuando hablamos de **crisis de integración social** asumimos que estas se producen a nivel de las organizaciones o de las interacciones sociales

¹³ Como señalan Berger y Luckmann, las instituciones aparecen como soluciones típicas a problemas colectivos, cuyo sentido histórico original llega a olvidarse, de tal suerte que éstas llegan a experimentarse por encima y más allá de los individuos. Este proceso de objetivación suele ser acompañado por problemas de acatamiento a las normas institucionales o de socialización (problemas de integración) que hacen necesarios procesos de legitimación que "expliquen" y "justifiquen" la necesidad de la existencia de la institución y el

Me parece muy pertinente recuperar aquí dos ideas: la afirmación de Pierre Bourdieu en el sentido de que el poder en su dimensión simbólica básicamente se traduce en una capacidad para separar, reunir y construir grupos;¹⁴ y la afirmación de Bachrach y Baratz¹⁵ para quienes todas las formas de organización tienen un sesgo a favor de cierta clase de asuntos y para suprimir otros, de tal suerte que un conjunto de valores creencias, rituales y procedimientos institucionales operan sistemáticamente para beneficiar a ciertas personas y grupos a expensas de otros.¹⁶

En este punto, agregaríamos que hay una correspondencia entre la dimensión simbólica del poder y las funciones informales u ocultas de las instituciones. En este caso, pensamos que la política social le da al Estado la capacidad para separar, reunir o constituir grupos sociales, y para permitir o impedir que sean resueltos problemas planteados por grupos sociales ya existentes al margen de las estructuras propiamente políticas. Esta capacidad se traduce en la posibilidad de reproducir el orden social o de hacer frente a las crisis socioculturales y políticas, provocadas tanto por la creciente organización de las sociedades modernas, como por su control institucional y político.

CARACTERISITICAS DE LA REGULACION DE LA VIDA SOCIAL DURANTE LA FASE DE AMPLIACION DEL ESTADO

Diversos autores coinciden con la afirmación de que tanto la política social como el Estado Keynesiano aparecieron con el New Deal y particularmente después de la Segunda Guerra Mundial.¹⁷ Las sociedades reguladas por un Estado Benefactor concentraron todas las fuerzas de

imperativo de obedecer sus normas. Ver: Berger P. y Luckmann T. **La Construcción Social de la realidad**. Buenos Aires: Amorrortu, 1968.

¹⁴ Bourdieu, Pierre. **Cosas Dichas**. Buenos Aires: Gedisa Editorial, 1988. p. 140

¹⁵ Bachrach y Baratz. "The two faces of power", en **The American Political Science Review**, Vol. 56, No. 4, 1962.

¹⁶ Aquí cabe señalar que estoy de acuerdo con la afirmación de Steve Lukes en el sentido de que el sesgo de un sistema puede darse sin la voluntad ni la elección consciente de individuos particulares, sino como producto de conductas de grupos e instituciones social y culturalmente reguladas. Ver: Steve Lukes. **Power**. Londres: Mc. Millan, 1976.

¹⁷ Tanto la política social como el Estado Keynesiano aparecieron en el contexto de profundas crisis sociales que necesitaban ser resueltas al margen del mercado, ya que éste funcionaba ciegamente en materia social. Ver: Polanyi, Karl. **La Gran Transformación: los orígenes políticos y económicos de nuestro tiempo**. Colección Clásicos de la Economía; México: Fondo de Cultura Económica: 1992. Ver también Suzanne de Brunhoff. **The state, capital and Economic Policy**. Londres: Pluto Press LTD, 1978. La gran aportación de esta autora fue

integración sistémica en los sitios donde era más probable el estallido de conflictos sociales. Esto explica la intervención estatal dirigida a la pacificación del endémico conflicto de clases que caracterizó a las sociedades liberales del siglo XIX. El procedimiento fue el siguiente: desplazar la estructura de clases del mundo de la vida al interior del Estado, precisamente a través de la política social.¹⁸

El Estado Benefactor modificó los roles de trabajador y ciudadano, sustituyéndolos por los de consumidor, y cliente de las burocracias estatales. Así, en primer lugar, se normalizó el rol de trabajador a través de compensaciones monetarias y de seguridades garantizadas jurídicamente, por ello el mundo del trabajo perdió su fuerza explosiva, ante el ascenso del consumo social.¹⁹ En segundo lugar, se neutralizó el papel del ciudadano, a través de la democracia de masas, separando este rol de los procesos efectivos de decisión.²⁰ Esta neutralización fue pagada por el Estado a través de la política social por la vía de la producción y distribución de bienes y servicios públicos, de transferencias monetarias o de gasto social, fuertemente asociados a estructuras corporativas, esto es: creando clientelas para las agencias estatales que poco a poco sustituyeron al sistema sociocultural en la producción de bienes y servicios reproductivos, como salud, educación, vivienda, etc.²¹

señalar que el Estado a través de la política social no ataca la pobreza, sino que regula niveles de empleo y desempleo en los mercados de trabajo, a través de la segmentación social que produce, separando pobres de trabajadores.

Precisamente en ese contexto, ha sido reconocido que la expansión del Estado abrió nuevos espacios de integración social, fuertemente asociados con una nueva ola de corporatismo. Ver Philippe Schmitter. "Continúa el Siglo del Corporatismo?". en **Teoría del Neocorporatismo**. Guadalajara: Universidad de Guadalajara, 1992. pp.39-92

¹⁸ Ver: Anderson, Perry. "Las Antinomias de Antonio Gramsci". En **Cuadernos Políticos**. Editorial Era, No. 13 (julio-septiembre de 1977). pp. 5-57

¹⁹ Habermas. **Teoría de la Acción..**, pp.493-494

²⁰ En este proceso los partidos políticos jugaron un papel muy importante. Primero, desradicalizándose, esto es alejándose de ideologías clasista, en busca del mayor número de votos, apelando al mayor número de votantes posibles. En segundo lugar, centralizándose y burocratizándose para mantener una presencia continua en el mercado político, a costa de la desactivación de los miembros de la base. En tercer lugar, su tendencia maximizadora se ha traducido en el apoyo en una creciente heterogeneidad estructural y cultural, que a su vez ha contribuido a disolver el sentido de identidad colectiva. El resultado de todo esto, como lo señala Offe, es la "garantía virtual de que la estructura del poder político no se desviará lo suficiente de la estructura del poder socioeconómico. Esta serie de aspectos de los partidos políticos modernos contribuye a explicar el acompañamiento de democracia y capitalismo durante la fase del Estado Benefactor. Ver. Claus Offe. "Las Contradicciones de la democracia capitalista". En **Cuadernos Políticos**, México: Editorial Era; octubre-diciembre, 1982. pp. 10-12

²¹ *Ibid.*, pp. 494-495

LA CRISIS DEL ESTADO BENEFADOR Y EL FUTURO DE LA POLÍTICA SOCIAL

La condición para que la democracia de masas y el Estado Benefactor de los países capitalistas avanzados funcionaran era que la dinámica de la economía no decayera, pues sólo en ese contexto se podía disponer de las compensaciones necesarias. Como sabemos, dicha condición dejó de cumplirse parcialmente a partir de la década de 1970.²²

La pacificación, más o menos exitosa, del mundo del trabajo y la neutralización de la participación ciudadana, alcanzada por el Estado Benefactor que estuvo asociado a un auge económico sin precedentes y a la desradicalización a través de la política social del conflicto entre obreros y empresarios, desde la década de los setenta ha ido perdiendo relevancia pues los problemas socio-políticos que la política social regulaba han dejado de ser los únicos importantes.²³

Nos encontramos situados en un nuevo contexto caracterizado por la contracción del Estado y por la globalización de la economía, que tienen efectos concomitantes en el mundo social, a saber: por una parte, la separación de actores del sistema sociopolítico,²⁴ que lleva a una crisis del corporativismo; y por la otra, la separación de los actores de sus contextos locales. Esto se traduce en la emergencia de proyectos y demandas de movimientos sociales que no se basan en una posición contractual colectiva sobre mercancías o mercados de trabajo, como ocurría con los partidos y sindicatos tradicionales. Su común denominador es un sentido de identidad colectiva basado en términos como edad, género, étnia, región, problemas urbanos, problemas ecológicos, etc. Otra característica importante es que no necesariamente buscan la intervención del Estado, sino el respeto de esferas de vida puestas en peligro por dicha intervención.²⁵

²² Como afirma Offe: "El problema que enfrenta el sistema político-administrativo no es meramente mantener un 'balance positivo' entre servicios regulatorios e ingresos fiscales... o entre lealtad de las masas y políticas de bienestar o represivas. También consiste en tratar con dos complejos de problemas (el impedir las lallas económicas y los conflictos políticos) de tal manera que un tipo de problema no sea resuelto agravando el otro". Offe, "**Crises of crisis management...**". p. 53

²³ Offe, Claus. "Las Contradicciones de la democracia capitalista". En **Cuadernos Políticos**, México: Editorial Era; octubre-diciembre, 1982. pp.13-15

²⁴ Por una parte, Alain Touraine sostiene que la sociedad moderna ha desgastado la correspondencia casi natural entre actores y sistema; por la otra, Anthony Giddens considera particularmente importante una característica paradójica de lo que el denomina la "modernidad tardía", a saber: la creciente interconexión entre tendencias globalizadoras y disposiciones personales. Ver: Touraine, Alain. **Crítica a la Modernidad** México: Fondo de Cultura Económica. 1994. pp.406-413 y Giddens, Anthony. **Modernity and Self Identity: Self and Society in the Late Modern Age**. Stanford: Stanford University Press, 1991

²⁵ **Ibidem.**

En este contexto, la política social, al igual que la política económica, ha entrado en una fase de redefinición que apunta a la aparición de nuevas formas de intervención de las organizaciones sociales, mucho más flexibles que desplazan su atención, al menos parcialmente, de las organizaciones de clase a los movimientos sociales y las organizaciones no gubernamentales.²⁶

LA POLÍTICA SOCIAL EN MÉXICO

En México, después de la Revolución mexicana el Estado fue capaz de desarrollar un conjunto de instituciones dedicadas a la concertación social y a la provisión selectiva de bienes y servicios públicos. La modernización del país benefició tanto a los sectores medios y empresariales, como a las organizaciones obreras oficiales. A pesar de ello, la política social del Estado se legitimó a través de un discurso de amplia redistribución del ingreso y acceso general a los bienes y servicios públicos.

Como lo ha señalado Enrique González Tiburcio,²⁷ a lo largo de casi 50 años (1934-1982) el acceso creciente a la salud, a la educación, así como a las demás prestaciones vinculadas con el salario social (vivienda, crédito, consumo, etc.) se estructuró alrededor de la estrategia industrializadora del país. El eje fue la relación corporativa Estado-movimiento obrero, que terminó concentrando recursos e instituciones que actuaron en beneficio de los grupos organizados desde el Estado. La base de esta relación fue la distribución de bienes y servicios públicos (clínicas, vivienda, tiendas sindicales, escuelas, etc.), a cambio de integración a la institucionalidad y las prácticas del sistema político (asistencia a mítines, disciplina sindical, respeto a la autoridad, militancia partidista, voto corporativo, etc.).²⁸

Entre 1934 y 1982 se produjo el despliegue de un sistema de integración social, gobernado por la política social, entendido como un conjunto de instituciones de bienestar (Instituciones de Salud, Educación, Vivienda, Crédito, Consumo social, etc., como el IMSS, ISSSTE, SSA, Banco Obrero, CONASUPO, etc), estructuras normativas (vg. ley federal del trabajo, contratos colectivos de trabajo, etc.) juegos de sentido (vg. intercambios corporativos o clientelares), roles (vg.

²⁶ Cabría hablar de una flexibilización de las políticas estatales, cuyo rasgo distintivo es su orientación cada vez más pragmática y selectiva, producto del creciente déficit de racionalidad y la escasez de recursos que enfrenta el Estado. Ver: Carlos Barba. "México: Estado pragmático y democracia restringida". En **Cuadernos**, CICS-UdeG, N0. 17-18 (sept 1991- abril 1992).

²⁷ González Tiburcio, Enrique. Reforma del Estado y Política Social: Aspectos Teóricos y Prácticos. México: INAP, 1991. pp.21-24

²⁸ Sobre este asunto se recomienda ver: Barba, Carlos. "El Mercado Dividido por el Estado: políticas públicas y mercado de trabajo en México, entre 1917 y 1955". En **Avances de Investigación**. CICS-UdeG, julio de 1990. 29 p.

trabajadores, consumidores, clientes de burocracias estatales, etc.) y discursos (vg. justicia social), articulado alrededor de la función de integración sistémica, orientado a resolver problemas planteados por su entorno específico: el de las organizaciones societales y sus procesos de reproducción socio-cultural, de legitimación y de constitución de identidades sociales.

Durante esos años, varias organizaciones sociales fueron intervenidas sistémicamente, así se produjo la ampliación del Estado, que se tradujo en un vaciamiento de los contenidos valorativos y en la sustitución de su carácter intersubjetivo de las organizaciones sociales, por mecanismos de poder que funcionan de acuerdo a una lógica medios-fines y que cristalizaron en un sistema corporativo. (vg. CTM, CNOP, CNC, etc.)²⁹

El esquema descrito concedió:

- a) a los obreros, sindicatos gestores de prestaciones y servicios estatales;
- b) a la élite burocrática, participación política según su rango;
- c) a la dirigencia obrera, puestos de elección popular o participación en los aparatos gubernamentales;
- d) al gobierno, una base de apoyo;
- e) al Estado, un sistema de negociación permanente que aseguró la estabilidad política; y finalmente,

f) a los empresarios, el reconocimiento obrero de la legitimidad de la ganancia privada, la posibilidad de beneficiarse con contratos estatales de obra pública y la protección política del mercado nacional.³⁰

No obstante lo anterior, a lo largo de ese período el papel del Estado en materia social fue más bien modesto, lo que refuerza la suposición de que en el corazón de la política social está su capacidad de seleccionar clientelas, de agrupar, de separar.³¹ Esta es la clave de la eficacia de esta política en términos de integración social y de legitimación.

²⁹ Como se podrá apreciar el recorte espacial no se hace en términos físicos, sino de significatividad social.

³⁰ González Tiburcio. Op. Cit. pp. 21-24

³¹ De acuerdo a los resultados del estudio realizado por Wilkie la revolución social propuesta por Cárdenas atacó las antiguas normas de la sociedad, pero no fue capaz de crear otra nueva, su legado fue más cultural que material (reanimación de los ideales de la Constitución de 1917); por su parte la Revolución económica iniciada durante el avilacamachismo y continuada en grado extremo por Miguel Alemán, industrializó al país, pero no logró un crecimiento económico equilibrado, ni la ampliación del mercado interno; no fue hasta el sexenio de Adolfo López Mateos cuando se intentó con cierto éxito conciliar éstas dos dimensiones. Finalmente, señala, el período de Luis Echeverría culminó con un proceso desmedido de crecimiento estatal y de centralización económica. Ver: Wilkie. **Op. Cit.**, Cabe señalar que el gran crecimiento del Estado fue acompañado por un proyecto de creación de empleos, redistribución del ingreso y mejora de la calidad de vida

La Crisis de los Años Ochenta

En el caso de México, durante toda la década de 1980 experimentamos, como el resto de los países de América Latina, una profunda crisis económica que tuvo graves consecuencias sociales, políticas y culturales. La crisis se tradujo no únicamente en drásticas reducciones de los salarios y del gasto social, en una gran pobreza y en desempleo, sino en un cambio de contexto socio-cultural y político que llevó a profundas rupturas.

Los componentes esenciales de la crisis económica que caracterizó la década pasada fueron: por una parte, fuertes caídas de la productividad del aparato industrial; por otra, el agotamiento de la fase de ampliación del Estado en un contexto de creciente globalización económica y de escasez de recursos fiscales, así como de agotamiento de la forma social del Estado y de sus políticas. Posteriormente se hizo evidente que dicho agotamiento condujo a finales de los ochenta a una profunda crisis de legitimidad del sistema político mexicano, expresada particularmente en los procesos electorales de 1988 así como a una severa crisis de integración social, expresada en una tendencia al agotamiento del corporativismo estatal. Ya en la década de los noventa esta doble crisis desembocó en una gran violencia política y en el levantamiento armado indígena ocurrido en el Estado de Chiapas.

De cualquier forma, es evidente que el intento de salida de la crisis, que ahora parece haber fracasado, implicó la drástica apertura del mercado nacional, la creciente reducción de la presencia del Estado en la economía, el apoyo decidido a la integración de la economía mexicana al bloque comercial de América del Norte, un intenso proceso de cambio de las formas de organización del trabajo, grandes innovaciones tecnológicas, la reestructuración de mercados y la modificación de los medios y los fines de la intervención pública.³²

Algunos de los aspectos más evidentes de la gran transformación que experimentó la sociedad mexicana fueron los efectos de la globalización sobre nuestro país, entre los que se

de los sectores medios y obreros; y por una enorme ampliación del gasto público, que llevaron a una severa crisis económica en 1976.

Por otra parte, Peter Ward señala que los programas de bienestar social siguieron una tendencia iniciada en 1976 de pronunciado deterioro, acentuado con la crisis de 1982, lo que sin duda se reflejó en las elecciones del 6 de julio de 1988, cuando Carlos Salinas de Gortari obtuvo una "apretada victoria" sobre Cuauhtémoc Cárdenas. Esta situación, le pareció a Ward, pondría éstas políticas en el centro del escenario.

Los acontecimientos parecen darle la razón a ese autor, después de que el desarrollo social como proporción del gasto total declinó de un promedio de casi 23% en el régimen de Echeverría, a cerca del 18% durante el sexenio de López Portillo y hasta cerca del 11% durante el de Miguel De la Madrid.

³² Ver Barba Carlos, [et. al.] 1993: **La Industria Jalisciense en Transición**. En prensa, 1994.

pueden subrayar: la paulatina separación del Estado y el mercado cuya vinculación caracterizó la fase del Estado social; con ello, la imposibilidad de legitimar el poder público a través de recursos provenientes de la economía, lo que se tradujo en una crisis fiscal; la creciente desconexión entre el Estado y los actores sociales; finalmente, el crecimiento de la pobreza y la acentuación de la desintegración social. Todo esto modificó sustancialmente el horizonte de sentido, las expectativas, las certidumbres, la rutina de la mayoría de los mexicanos.

A pesar de ello, este cambio de terreno para los actores sociales y el sistema estatal, no ha implicado que el segundo renuncie a regular la vida social y el mercado (aspecto éste último que no trataremos ahora).

PRONASOL Y LA REDEFINICION DEL POLITICA SOCIAL

A partir de 1982, cuando la economía mexicana entró en una severa fase de recesión e inflación, la política social del Estado mexicano inició una profunda crisis.³³ Desde 1982, se hizo evidente que el proceso de modernización económica había generado extrema pobreza. A partir de ese momento, discursivamente, el problema social para el Estado dejó de ser repartir la riqueza, y paso a ser: combatir la pobreza generada por los altos costos sociales de la crisis. Hacia 1988 la política social mexicana empezó a descansar, en apariencia, en una especie de práctica franciscana: deshacerse de los bienes del Estado para enfrentar la miseria.

Los costos sociales del deterioro económico no compensado por la política social fueron más que evidentes pues mientras en 1981 32.1 millones de mexicanos eran considerados pobres, para 1987 esta cifra había crecido hasta alcanzar 41.3 millones.

Esto ocurría en un contexto histórico donde la política social del Estado mexicano no había buscado una verdadera redistribución de la riqueza, a pesar de la reiteración de un discurso de justicia social emanado del proceso revolucionario de 1910.³⁴

En ese sentido, la crisis de 1982 dramatizó la desconexión de la política social y el combate a la pobreza, pero no marcó un cambio fundamental en su patrón histórico.

³³ Un indicador frecuentemente utilizado para mostrar esa crisis es el porcentaje del gasto total del Estado destinado al rubro del desarrollo social. Ver nota anterior.

³⁴ Particularmente importante resulta la contribución de Wilkie, James. La Revolución Mexicana, Gasto Federal y Cambio Social. México: FCE, 1978. Donde se muestran la inconsistencia del discurso de justicia social y las prácticas del gasto público gubernamental.

No obstante, a partir de la crisis de 1982, se han instrumentado una serie de programas nacionales cuyo propósito explícito es combatir a la pobreza, entre los que destacan COPLAMAR, el SAM y el Programa Nacional de Solidaridad. Estos programas fueron concebidos para demostrar que el Estado mexicano intentaba cumplir con la asignatura pendiente y asumir una verdadera actitud redistributiva.

El cambio de enfoque de la política social parecía haber alcanzó su punto culminante durante el sexenio de Salinas de Gortari, como lo muestran una serie de indicadores ampliamente difundidos. Dichos indicadores establecen que desde 1992, del gasto programado, el 50% correspondió a desarrollo social, hasta alcanzar el 54% para 1994; que la participación del gasto social con respecto al PIB creció de un 6% en 1988 a un 8.6% ya para 1992, hasta alcanzar un 10.2% para 1994; que dividido el gasto social en gasto corriente y en gasto de inversión física el PRONASOL concentró alrededor del 45% del total de la inversión dedicada al desarrollo social y el 17.6% de toda la inversión del gobierno programada para 1992.³⁵

Destaca en ese aparente viraje el papel central del Programa Nacional de Solidaridad. Este programa fue concebido como una estrategia para hacer frente a los costos sociales de la crisis económica y de las políticas de ajuste de la década de los ochenta. Así, frente al masivo déficit social Solidaridad surgió como un programa de alivio a la pobreza.

Desde su creación en diciembre de 1988, oficialmente Pronasol fue presentado como un programa para combatir a la pobreza, que por entonces alcanzaba al 48% de la población y particularmente a la pobreza extrema que asolaba al 19% de los mexicanos.

Cuatro, se decía, eran sus principios fundamentales, a saber: respeto a las iniciativas comunales; participación efectiva de los miembros de las comunidades en todas las acciones realizadas por el programa; responsabilidad compartida entre el Estado y los beneficiarios; y manejo transparente, honesto y eficiente de los recursos del proyecto.³⁶ El presidente Carlos Salinas, creador del programa, vinculaba explícitamente estos principios con la promoción de justicia, pluralismo y democracia en la vida cotidiana.³⁷

Sin embargo, después de las elecciones presidenciales de 1988 resultaba evidente que las estructuras políticas existentes se habían desgastado. No solamente los sectores del PRI habían

³⁵ Fuentes: Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad. El Programa Nacional de Solidaridad... México: FCE, 1994. pp. 38, 39; Peón Escalante, Fernando. "Solidaridad en el marco de la política social". En el Cotidiano, No. 49, julio-Agosto, 1992, p.15

³⁶ Ver: Unomasuno, sept 15 de 1995.

³⁷ Salinas de Gortari, Carlos, Segundo Informe de Gobierno. México: Oficina de prensa de la Secretaría de la Presidencia, 1990, pp. 49-50

perdido el control electoral de sus miembros, sino que múltiples movimientos populares originados en comunidades rurales y urbanas habían rebasado y cuestionado repetidamente a las estructuras corporativas, a los arreglos clientelistas y a la autoridad presidencial, piedras angulares del sistema político mexicano.³⁸

Esto se traducía para la élite salinista en la necesidad de crear nuevas bases de apoyo popular, no sólo para el PRI sino para su propio proyecto de reestructuración económica, como queda de manifiesto en algunas afirmaciones del presidente Salinas realizadas a sólo seis semanas de haber llegado al poder:

"En décadas previas, el PRI pudo contar con los campesinos quienes habían recibido tierra de la Reforma Agraria, y los trabajadores sindicalizados quienes eran el producto de la industrialización vía sustitución de importaciones. Ahora... debemos construir alianzas con nuevos grupos, algunos de los cuales están ahora desorganizados; otros están organizados para varios propósitos, pero no quieren participar en partidos políticos. Debemos convencerlos de participar."³⁹

En este contexto político apareció solidaridad como un nuevo elemento de la política social para hacer frente a la crisis de integración social y de legitimidad política que experimentaba el sistema político mexicano.

PRONASOL ha tenido desde entonces dos focos de atención: uno material, que incluye oferta de servicios públicos, provisión de infraestructura y acciones de alivio a la pobreza; otro institucional, cuyo eje es la reestructuración de las relaciones entre el Estado y la sociedad.⁴⁰ Ambos corresponden claramente a los antecedentes sociales y políticos del programa.

³⁸ Ver: Moguel, Julio. "The Mexican Left and the Social Program of Salinismo". En Wayne A. Cornelius [et. al.] [ed.] **Transforming State- Society Relations in Mexico: the National Solidarity Strategy**. U.S.-Mexico Contemporary Perspectives Series 6; San Diego: Center for U.S.-Mexicana Studies, University of California, San Diego, 1994 pp. 329-338

³⁹ Citado en Cornelius, Wayne; Judith Gentelman y Peter Smith [eds.]. **Mexico's Alternative Political Futures**. Monograph Series, No. 30; La Jolla: Center for US- Mexican Studies, 1989.

⁴⁰ Ver: SEDESOL. **Solidarity in National Development: new relations between society and government**. México: SEDESOL, 1993.

Estas dos áreas de atención han sido desarrolladas a través de tres subprogramas: "solidaridad para el bienestar social", "solidaridad para la producción", "solidaridad para el desarrollo regional" y algunos programas especiales.⁴¹

Los productos de estos programas han sido, entre otros: obras de infraestructura (electrificación de comunidades, pavimentación de calles, construcción y reparación de escuelas, construcción de caminos); provisión de servicios públicos (agua potable, salud, alimentos, vivienda); procuración de justicia (ayuda legal, regulación de títulos de tierras); protección del ambiente (preservación de recursos naturales); y programas de fomento (desarrollo de pequeñas empresas), entre otros.⁴²

El presupuesto de PRONASOL creció impresionantemente a lo largo del sexenio de Carlos Salinas, de 680 millones de dólares en 1989, a 950 en 1990, 1700 en 1992 y 2500 en 1993. Así, durante sus primeros cinco años alcanzó un total acumulado de 12,000 millones de dólares.⁴³

A finales de 1993, en su quinto informe de gobierno, el presidente Salinas hablaba de 150,000 comités de solidaridad y de una enorme cantidad de proyectos desarrollados en el 95% de los 2378 municipios del país.⁴⁴ Aún cuando hay evidencias de que solamente un tercio de estos comités funcionaba y tenía una presencia real en sus comunidades, es decir 50,000; y la mayoría de los comités funcionaba alrededor de un sólo proyecto,⁴⁵ no cabe duda que el comité se desarrolló a un ritmo sumamente intenso.

Sin embargo, en lo que hace a su propósito de aliviar la pobreza es evidente que su capacidad ha sido muy limitada. Existen diversas evidencias empíricas para afirmar esto:

⁴¹ *Ibid.*

⁴² *Ibid.*

⁴³ Cornelius, Wayne, Ann L. Craig y Jonathan Fox. "Mexico's National Solidarity Program: an overview". En Wayne A. Cornelius [et. al.] [eds.] **Transforming State- Society Relations in Mexico: the National Solidarity Strategy**. U.S.-Mexico Contemporary Perspectives Series 6; San Diego: Center for U.S.-Mexicana Studies, University of California, San Diego, 1994 p. 8

⁴⁴ Salinas, Carlos. **Quinto Informe de Gobierno**. México: Oficina de Prensa de la Secretaría de la Presidencia, 1993, p.66

⁴⁵ Ver: Cornelius, Wayne, Ann L. Craig y Jonathan Fox. "Mexico's National Solidarity Program: an overview". En Wayne A. Cornelius [et. al.] [eds.] **Transforming State- Society Relations in Mexico: the National Solidarity Strategy**. U.S.-Mexico Contemporary Perspectives Series 6; San Diego: Center for U.S.-Mexicana Studies, University of California, San Diego, 1994, p.20

a) el presupuesto del programa no privilegió a los estados más pobres, sino a los medianos en términos de índices de pobreza y subdesarrollo;⁴⁶

b) la mayoría del gasto ejecutado cayó bajo la categoría de bienestar social y específicamente de proyectos de urbanización, lo que contrasta con el hecho de que el 70% de los extremadamente pobres viven en el campo;⁴⁷

c) el porcentaje del gasto destinado a los más pobres fue muy bajo, como lo muestra el hecho de que en Chiapas, uno de los estados más pobres del país, se efectuó el mayor gasto absoluto, pero uno de los menores en términos relativos;⁴⁸

d) un estudio realizado en los estados de Zacatecas, Jalisco, Colima y Morelos por el Dr. Gustavo Verduzco y otros investigadores, demostró que el PRONASOL no siguió la trayectoria de la pobreza, pues sólo una quinta parte se destinó a atender a los más pobres;⁴⁹

e) este mismo estudio comprobó que un 30% de las obras reportadas o no existía o no funcionaba y que si bien en términos de obra pública el PRONASOL tuvo un gran impacto, no lo tuvo en la misma medida en su combate a la pobreza, eso sin considerar que el programa costó 4 veces más que un programa ordinario de obra pública.⁵⁰

Por otra parte, en lo tocante a sus resultados políticos, encontramos que el PRONASOL tendió:

a) en primer lugar, a reforzar el presidencialismo, como lo señalan diversos estudios, pues los fondos de solidaridad, los representantes estatales y locales del programa y los comités de

⁴⁶ Ver: Molinar, Juan y Jeffrey Weldon. "Electoral Determinants and Consequences of National Solidarity". En Wayne A. Cornelius [et. al.] [ed.] **Transforming State- Society Relations in Mexico: the National Solidarity Strategy**. U.S.-Mexico Contemporary Perspectives Series 6; San Diego: Center for U.S.-Mexicana Studies, University of California, San Diego, 1994 pp. 123-141

⁴⁷ Verduzco, Gustavo. "Gobierno y pobreza en México, el PRONASOL: una visión de su impacto". Ponencia presentada en el **XX Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología, Comisión de trabajo: "Reforma del Estado, políticas públicas y gasto social"**. México, octubre 2 a 6 de 1995.

⁴⁸ **Ibid.**

⁴⁹ **Ibid.**

⁵⁰ **Ibid.**

solidaridad al nivel de las comunidades fueron usados para fortalecer la autoridad del presidente sobre la maquinaria del PRI y sobre las élites políticas regionales. Así, por ejemplo, el presidente Salinas no dudó en usar al PRONASOL en Durango, para apoyar al Comité de Defensa Popular en las elecciones municipales de 1992 o en Juchitán Oaxaca a la COCEI, también en las elecciones municipales, en ambas ocasiones en contra del PRI local;⁵¹

b) en segundo lugar, a contribuir⁵² al cambio del ambiente electoral y gubernamental en México, cuyas repercusiones fueron muy evidentes tanto en la recuperación electoral del PRI en las elecciones federales de 1991 y en las de 1994, como en la debacle del PRD.⁵³ El papel de PRONASOL puede inducirse de la demostración hecha por Juan Molinar y Jeffrey Weldon de que las consideraciones electorales son más importantes para predecir cuánto de los fondos y dónde iban a ser gastados, que los índices de pobreza;⁵⁴ y

c) en tercer lugar, a evitar que movimientos sociales que podrían haber simpatizado con el PRD hubieran unido sus fuerzas con él, inhibiendo así el proceso de institucionalización de ese partido, como lo muestra justamente el caso del Comité de Defensa Popular de Durango.⁵⁵

Estas evidencias exhiben un gran sesgo político del PRONASOL en su aplicación, lo que cuestiona claramente sus pretensiones redistributivas y subraya los intentos relegitimadores y de reorganización social realizados por el gobierno salinista.⁵⁶

⁵¹ Haber, Paul. "Political Change in Durango: the role of National Solidarity". En Wayne A. Cornelius [et. al.] [ed.] **Transforming State- Society Relations in Mexico: the National Solidarity Strategy**. U.S.-Mexico Contemporary Perspectives Series 6; San Diego: Center for U.S.-Mexicana Studies, University of California, San Diego, 1994 pp.255-279

Rubin, Jeffrey. "Popular mobilization and the myth of state corporatism" En Joe Foweraker [et. al.][eds.] **Popular movements and political change in Mexico**. COLO: Lynne Rienner/ U.S.-Mexicana Studies, University of California, San Diego, 1990.

⁵² Al igual que el éxito salinista en el esfuerzo por reducir la inflación.

⁵³ Cornelius, Wayne. Ann L. Craig y Jonathan Fox. "Mexico's National Solidarity Program: an overview". **Op. Cit.**, p.13

⁵⁴ Molinar y Weldon. **Op. Cit.**, pp.16-17

⁵⁵ Méndez, Luis, Romero, Miguel A., y Augusto Bolívar. "Solidaridad se institucionaliza". **El Cotidiano**, No.8, julio-agosto de 1992, p.49

⁵⁶ Ver: Dresser, Denise. "Pronasol: los dilemas de la gobernabilidad". En El Cotidiano. No. 49, Julio-Agosto 1992, p.50

Como podemos apreciar, una vez más, reaparece la vinculación de la política social con procesos de legitimación y control social fundamentales para el sistema político mexicano. En ese sentido, el Programa Nacional de Solidaridad le sigue los pasos a la vieja política social, dejando en un segundo plano la atención a la pobreza y poniendo en un primer sitio la atención de problemas de integración y legitimidad.

Hay evidencias de que durante el sexenio salinista, se produjo no un viraje, sino una diferenciación más acusada de la política social. El eje corporativo ya no fue el único en la toma de decisiones dentro de esta política, el Estado "atendió" cada vez más a sectores no organizados corporativamente, destinando para ello programas e instituciones específicas.

Frente a las prácticas corporativas, hubo una evidente recuperación-refuncionalización del clientelismo urbano ya explorado por Wayne Cornelius,⁵⁷ consistente en movilización- acción a cambio de beneficios concretos (bienes y servicios públicos). PRONASOL se basó en un esquema de intercambios entre oferentes y demandantes de servicios.⁵⁸ En esta ocasión el Estado y no el cacique urbano apareció directamente como el gran solucionador de problemas de la comunidad.

Esto significa que el espacio de confluencia entre las políticas del Estado y la sociedad no es ya exclusivamente la organización corporativa, sino organizaciones sociales transformadas en Comités de Solidaridad.⁵⁹ Los miembros considerados en este nuevo arreglo institucional no son empleados del sector público, ejidatarios, organizaciones obreras o campesinas tradicionales, ni empresarios protegidos por el Estado. La nueva "coalición" incluye a: empresarios competitivos, segmentos del sector informal y consumidores de todo origen.⁶⁰

El programa de Solidaridad asumió la necesidad de hacer frente a la creciente heterogeneidad social que había llevado a formas organizativas y de representación política no

⁵⁷ Cornelius, W. Los Inmigrantes Pobres en la Ciudad de México. México, FCE, 1980.

⁵⁸ *Ibid.*, pp. 117-120

⁵⁹ Los Comités de Solidaridad fueron concebidos como organizaciones alternativas que podrían actuar de forma paralela a la CTM, CNC, etc., cuya lógica de interacción no es corporativa sino clientelista. Ver: Dresser, Denise. "Pronasol: los dilemas de la gobernabilidad". En El Cotidiano. No. 49, julio-agosto de 1992, pp. 53-54.

⁶⁰ Dresser, Denise. "Pronasol: los dilemas de la gobernabilidad". En El Cotidiano. No. 49, julio-agosto de 1992. p. 50

procesadas en el esquema corporativo, con los consiguientes costos políticos para el régimen.⁶¹ En ese sentido, Solidaridad surgió como un mecanismo para descentralizar la política social que discursivamente busca renovar el tejido social y vincular las acciones del Estado a las formas de organización y las identidades que se generan desde la base de la sociedad.⁶²

Como punto final de este tema quisiera señalar que, a diferencia de lo que ocurre con la política social ligada a la estructura corporativa del sistema político mexicano, en este caso los recursos ejercidos por el programa no tienen un carácter asistencial ni generan relaciones de dependencia. Es decir, no crean derechos pero sí intervienen en las formas de organización de la sociedad.⁶³

Después de analizar el nuevo papel jugado por el **programa** de solidaridad, conviene hacer un matiz: la política social vigente desde 1934 está aún en crisis. No debemos decretar su extinción. Prueba de ello es que la mayoría del gasto social se dedica a mantener las instituciones que le dieron cuerpo. Ese es el papel del gasto corriente en desarrollo social. Por otra parte, los sindicatos oficiales siguen reinando en el mundo obrero (aunque muestran claros síntomas de agotamiento) y, en todo caso, las formas gremiales o corporativas de identidad política no parecen estar saliendo de escena. Esta área de atención social, el mercado de trabajo industrial, no está en proceso de desaparición, sino que enfrenta grandes cambios. Uno de los más importantes es el desplazamiento paulatino del corporativismo tradicional, tripartita (Estado, sindicatos fuertes y empresarios dispuestos a la negociación), hacia un corporativismo empresarial, donde el Estado sale sobrando y la negociación se puede dar directamente entre obreros y empresarios. Esta situación parece estar siendo repaldada por el Estado, porque carece de los recursos y la legitimidad necesaria para seguir desempeñando el papel arbitral que lo caracterizó. Además las corporaciones demostraron ser un mecanismo insuficiente para garantizar la continuidad política del régimen en turno, ante el desbordamiento social y demográfico de los canales corporativos tradicionales. Un último argumento importante es que en el contexto de la flexibilización del trabajo y el gran cambio tecnológico que está ocurriendo, las viejas organizaciones son un estorbo, ellos lo saben, el gobierno lo sabe y, por supuesto, también los empresarios lo saben. Por eso en todos estos espacios se impulsa un sindicalismo de nuevo cuño compatible con los requerimientos de productividad y calidad vigentes.⁶⁴

⁶¹ González Tiburcio, Enrique. "Seis Tesis sobre el Programa Nacional de Solidaridad". En El cotidiano. No., 49, julio-agosto de 1992. p.4

⁶² *Ibidem*.

⁶³ *Ibid.*, p.5

⁶⁴ Se recomienda revisar: Luna, Matilde y Ricardo Pozas. Relaciones Corporativas en un período de transición. México: IIS-UNAM, 1992.

CONCLUSIONES

La nueva política social fortalecida durante el régimen salinista implica nuevos mecanismos de integración sistémica (vg. SEDESOL), aunque sus programas pueden variar, pues ésta política está aún en una fase de transición de la fase corporativa a la fase flexible.

En mi concepto esta nueva política se ha yuxtapuesto a la anterior, en ese sentido es una diversificación de la política social tradicional, que, sin embargo, podría llegar a ser dominante, a mediano plazo, si avanza una sociedad de desempleo como algunos economistas pronostican.

Por otra parte, esta nueva política se encuentra orgánicamente vinculada a la reforma del Estado y la reestructuración productiva. En el primer caso, se inscribe en el ciclo de flexibilización de las políticas públicas y de la sustitución de un Estado social por otro que intervenga de manera más flexible. En el segundo caso la política social tiende a manejar el desempleo, así como los problemas derivados del crecimiento industrial y urbano.

Por otra parte, en el caso de los actores sociales, la pluralidad de su extracción en los comités de solidaridad, muestra un acompasamiento de las estrategias de éstos a la nueva política, que no expresa un cambio de identidad de las organizaciones sociales que participan en solidaridad, sino de piel.

Esta nueva política no se orienta fundamentalmente al combate a la pobreza, sino al desarrollo de nuevos mecanismos de integración sistémica y de legitimación política.

Finalmente la conclusión fundamental es que la nueva política social asume que la política tradicional crea derechos, establece identidades fijas, las reconoce como dadas, históricas, prefiguradas y legítimas **a priori**. Por ello, tiende a desvincular identidad e integración social; en lugar de ello se plantea desarticular identidades sociales, recurriendo a la noción mercantil de libre concurrencia entre oferentes y demandantes de servicios. Convirtiendo a la política social en un programa instrumental de problemas y respuestas, evitando los movimientos sociales, reconociéndoles de una manera informal su carácter de grupos de opinión o promocionales. Por ello, pienso que es conveniente hablar de una mercantilización de la política social.



IDEA

