

LA DEMOCRACIA EN MÉXICO

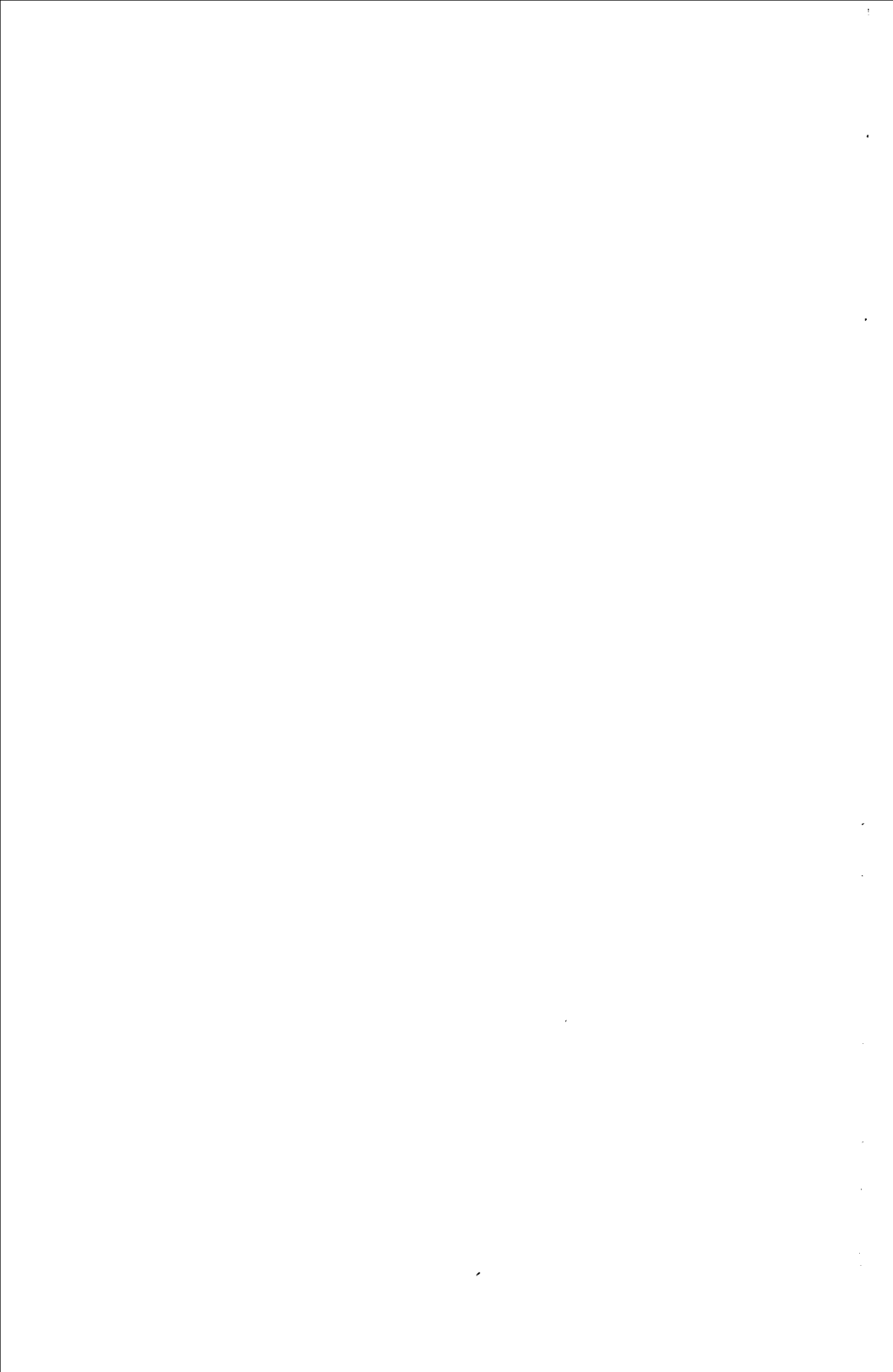
Políticas públicas alternativas en México

Enrique de la Garza Toledo
(coordinador)

011960



LA JORNADA EDICIONES
CENTRO DE INVESTIGACIONES
INTERDISCIPLINARIAS EN CIENCIAS /
Y HUMANIDADES / UNAM



8072217

R.H.H.

CLASIF. 228.94

ADQUIS. 23063

FECHA 16/09/96

PROCED. Compra • •

PRECIO \$

Políticas públicas alternativas en México

Colección: La democracia en México

Directores de la colección:

Pablo González Casanova

y

Daniel Cazés

Políticas públicas alternativas en México

Enrique de la Garza Toledo
(coordinador)



LA JORNADA EDICIONES
CENTRO DE INVESTIGACIONES
INTERDISCIPLINARIAS EN CIENCIAS
Y HUMANIDADES / UNAM

- 23663

Primera edición: mayo de 1996

Derechos reservados

© Centro de Investigaciones Interdisciplinarias
en Ciencias y Humanidades, UNAM.

en coedición con:

© Demos, Desarrollo de Medios, S.A. de C.V.
La Jornada EDICIONES,
Balderas 68, centro
México, D.F. CP 06050

ISBN 968-36-4941-6

Impreso y hecho en México

PRÓLOGO

Políticas públicas alternativas en México es resultado de la coordinación de esfuerzos de reflexión de estudiosos de las políticas estatales a través del Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades (CEIICH) que dirige el doctor Pablo González Casanova. Este esfuerzo se inició con la publicación del libro *Democracia y política económica alternativa*, coeditado por el CIIH y *La Jornada* en 1994. En esa obra nos propusimos analizar y criticar las teorías económicas que sirven de fundamento a las políticas gubernamentales neoliberales; estudiar cuáles proyectos de política económica manifiestan diversos sujetos sociales y políticos, tales como empresarios, partidos y sindicatos; reflexionar acerca de las consecuencias generales de las políticas neoliberales, así como plantear la pregunta de si hay alternativas viables en las condiciones actuales.

En *Políticas públicas alternativas en México* nos hemos propuesto continuar la tarea emprendida en el primer libro: analizar puntualmente algunas de las más importantes políticas públicas del sexenio de Salinas de Gortari: la fiscal y financiera, la monetaria, la de la deuda, la del comercio exterior, la regional, la industrial, la agropecuaria, la del sector financiero, la energética, la de empleo, la de salarios y capacitación, la educativa, la de salud y la de ciencia y tecnología. Señalar cuáles han sido sus consecuencias económicas, políticas y sociales. Y explorar, para cada una de aquellas políticas, alternativas viables en lo económico, en lo político y en lo

• A partir del 25 de abril de 1995 el Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades (CIIH), se transformó en Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades (CEIICH). (N. del ed.)

social. Especialmente, viables en lo financiero y en cuanto a sus consecuencias sobre otras variables macroeconómicas.

En esta segunda aproximación, en el planteamiento de alternativas a la política neoliberal actual, tampoco pretendimos obtener una homogeneidad teórica ni metodológica entre los diversos participantes. Nos unió la común insatisfacción con las soluciones neoliberales. La comunidad de perspectivas alternativas será, en todo caso, producto de un proceso no lineal, que implique encuentros y desencuentros, debates abiertos pero rigurosos.

El esfuerzo que representa este libro tiene inmersos varios supuestos: que es posible pensar en soluciones diferentes a las neoliberales que permitan un crecimiento equilibrado con una más justa distribución del ingreso; que la búsqueda de soluciones alternativas no implica la simple reedición de las políticas que caracterizaron al modelo de sustitución de importaciones; que toda política alternativa debe considerar que se actúa en un contexto nacional e internacional muy diferente al que correspondió al modelo anterior; que este nuevo contexto no es sólo económico, sino también político y social; que la búsqueda de alternativas implica también la interdisciplina y que hay tendencias internacionales que no pueden ser radicalmente revertidas sólo desde el plano nacional.

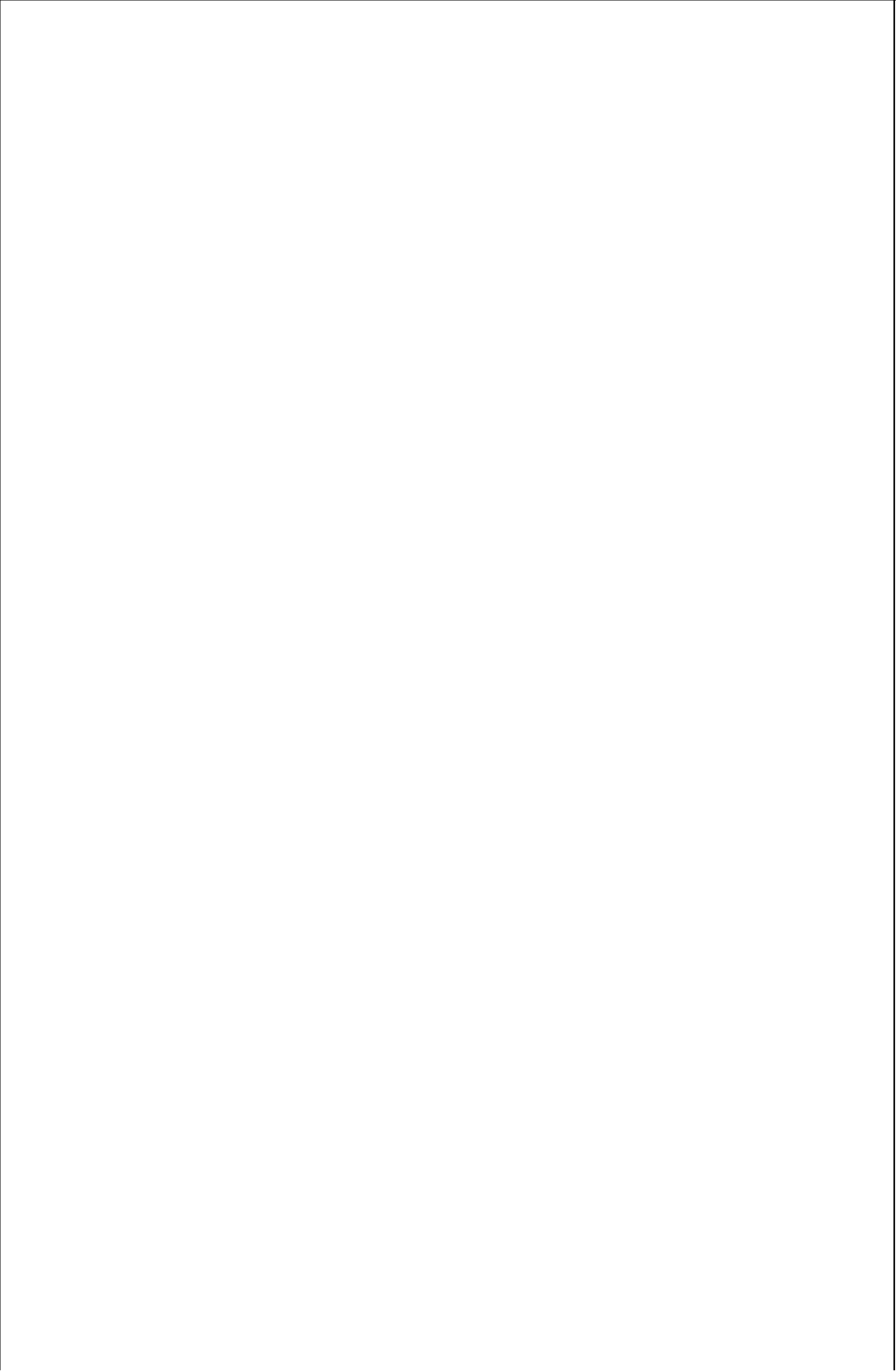
Los objetivos se complementan con el intento de dar algunos pasos más en la caracterización del "modelo económico neoliberal" mexicano. Esta caracterización no puede reducirse al análisis de sus posibles fundamentos teóricos; primero, porque ningún "modelo económico realmente existente" puede ser la simple encarnación de alguna teoría económica pura, inevitablemente se combina con política y sociedad. Un modelo realmente existente —el mexicano no es la excepción— es un arreglo específico de aspectos económicos, políticos y sociales. En México el modelo actual no puede entenderse sin globalización, apertura, reforma estructural, ajuste, junto a pactos económicos heterodoxos y el programa de Solidaridad.

Proponemos, por lo tanto, una recapitulación de las formas de análisis de modelos realmente existentes que fueron tan ricas en el periodo anterior para estudiar al modelo de sustitución de importaciones, a través de conceptos como los de acumulación de capital y cuáles son sus palancas actualmente; régimen de acumulación como articulación entre producción y consumo; base sociotécnica para entender las configuraciones coexistentes de tecnologías, organización,

relaciones laborales y fuerza de trabajo que son la base material y social de la acumulación del capital; una visión más fina para definir a las políticas económicas del Estado que no se reducen a su simple retirada en todos los casos; y la repercusión del nivel propiamente político sobre la economía y la política económica. Es decir, la necesidad de una vuelta, y una reconstrucción enriquecida por conceptos y niveles de la realidad no abarcados por antiguas teorías, a la *nueva economía política* como alternativa a la "nueva economía clásica" ya las teorías neoliberales emparentadas con ésta.

El terreno práctico para una reflexión alternativa está abonado por los graves desequilibrios y desigualdades asociadas con el modelo actual, así como por el derrumbe desde hace diez años de concepciones que tampoco funcionaron.

Enrique de la Garza Toledo



EL NUEVO ESTILO DE DESARROLLO EN MÉXICO

Enrique de la Garza Toledo"

Definiremos un estilo de desarrollo como la articulación entre determinada forma de acumulación de capital con un régimen de acumulación (vínculo entre producción y demanda) y determinada intervención del Estado en la economía, incluyendo la posibilidad de pactos sociales.

El estilo de desarrollo llamado de "substitución de importaciones" se caracterizó en su última fase porque la acumulación del capital descansó en el sector industrial (sector más dinámico) y hubo un tránsito del mecanismo de acumulación desde uno que se basó en la disminución del salario real en los cuarenta a otro fundado en el incremento en la productividad hacia finales de los cincuenta y sobre todo en los sesenta. En el nivel de régimen de acumulación, la realización implicó a la exportación primaria como fuente de divisas para la importación de capital fijo en la industria; el sector industrial encontró la realización de sus productos sobre todo en el mercado interno; en este circuito los asalariados del estrato alto desempeñaron un papel importante como consumidores de productos finales industriales. El Estado, por su parte, jugó un papel fundamental en la demanda agregada a través de su gasto y propiciando un pacto corporativo que se significó para la capa alta de los trabajadores asalariados en control político, pero también en un incremento de los niveles de bienestar, vía la seguridad social y el incremento del salario real y las prestaciones económicas. Al nivel de los procesos productivos la acumulación intensiva del capital descansó en una base sociotécnica caracteriza-

da para los procesos de punta, por un lado, por la introducción de las cadenas de montaje y el taylorismo fordismo, con formas de organización del trabajo coincidentes con este paradigma productivo pero con relaciones laborales corporativizadas. En otros procesos de punta, los de flujo continuo, la base sociotécnica se caracterizó por la introducción del primer nivel de automatización, por la separación entre mantenimiento y operación sin llegar a ser estrictamente procesos taylorizados y con relaciones laborales también corporativas.

La crisis del estilo de desarrollo social autoritario se inició primero como crisis del sector agropecuario, agotado por el intercambio desigual con el sector industrial, e inmediatamente después como crisis fiscal del Estado que había echado mano de la deuda para financiar su creciente gasto; estos factores repercutieron sobre el mercado interno y los pactos corporativos; finalmente, las configuraciones sociotécnicas de los procesos productivos que fueron eficientes hasta los sesenta resultaron incapaces en las nuevas condiciones de apuntalar la acumulación del capital en un contexto nuevo de globalización de la economía.

LA TRANSFORMACIÓN DEL ESTILO DE DESARROLLO EN MÉXICO

Como veremos, es probable que nos encontremos ya en un estilo de desarrollo diferente en México, sin embargo hay aspectos de la estructura productiva que todavía esperan ser modificados y no adquiere todavía un carácter estable. En la década del ochenta el crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB) fue poco satisfactorio, tocó fondo en 1988 y a partir de este año comenzó a crecer alcanzando en 1990 su nivel más alto (de 4.4% a precios de 1980); en los años posteriores fue disminuyendo y en 1993 fue casi cero su crecimiento. Este comportamiento en campana de la economía mexicana muestra que el ajuste no se ha traducido todavía en tendencias estables de crecimiento. Si bien variables macroeconómicas como tasa de cambio, inflación, tasa de interés, déficit público y servicio de la deuda han mejorado, estas variables conforman solamente una **parte** del entorno macro en el que los inversionistas privados tendrían que realizar su revolución microeconómica. Como veremos, esta última se enfrenta a grandes heterogeneidades y obstáculos no resueltos todavía.

CUADRO 1
Crecimiento del PIB a precios constantes de 1980

1987	1.9
1988	1.2
1989	3.4
1990	4.4
1991	3.6
1992	2.6
1993	0.4

FUENTE: CEPAL, *Balance preliminar de la economía de América Latina y el Caribe*, Washington, 1993.

CUADRO 2
Cambio en la estructura sectorial del PIB (C010)

Sector	1980	1992
Primario (agricultura, silvicultura y pesca)	8.2	7.3
Secundario (minería, manufacturera, construcción, electricidad y gas)	32.8	32.9
Terciario	59.0	59.8

FUENTE: C. Salinas de Gortari, *Quinto informe de gobierno, anexo*, México, Presidencia de la República, 1993.

Así, a pesar de los cambios evidentes en otros niveles, entre 1980 y 1992 no hay un cambio substancial en la estructura de los tres sectores de la economía en México (aunque hay una caída considerable en el sector primario). El sector secundario ha mantenido su presencia de 32.9% del PIB nacional. Pero, al interior del sector manufacturero sí hay cambios importantes (cuadro 3): la caída del sector textil, de prendas de vestir y cuero y el crecimiento relativo del de substancias químicas, derivadas del petróleo, caucho y plástico, así como del de productos metálicos, maquinaria y equipo.

CUADRO 3
Estructura del sector manufacturero
 (porcentaje del PIB manufacturero)

Productos alimenticios, bebidas y tabacos	25	26
Textiles, prendas de vestir y cuero	14	9
Industria y productos de madera	4	3
Papel, productos de papel, imprentas, editoriales	5	5
Substancias químicas, derivados del petróleo, caucho y plástico	15	18
Productos minerales no metálicos	7	7
Industrias metálicas básicas	6	6
Productos metálicos, maquinaria y equipo	21	23
<u>Otras industrias manufactureras</u>	<u>3</u>	<u>3</u>

FuENTE: C. Salinas de Gortari, *Quinto informe de gobierno, anexo*, México, Presidencia de la República, 1993.

EL PROCESO DE ACUMULACIÓN DEL CAPITAL EN EL SECTOR MANUFACTURERO

En el periodo de 1985 a 1988 la tasa de ganancia en el sector manufacturero creció en 55% reales (cuadro 4). Sin embargo, el comportamiento por rama fue muy desigual (coeficiente de variación de 2.59). Trataremos de analizar cuál fue el fundamento del crecimiento de la tasa de ganancia en este periodo. Por un lado, el crecimiento en la intensidad en el uso del capital fijo (activos fijos/personal total ocupado, cuadro 5) creció muy poco en ese periodo (3.39%), aunque con un coeficiente de variación altísimo de cerca de 40. Otra medida de la tecnificación del proceso productivo, como el capital constante por trabajador, creció más que la intensidad en uso del capital fijo (12.4%, cuadro 6), con un coeficiente de variación alto. Por su parte, la relación entre capital constante y capital variable aumentó mucho (37.5%) en el mismo periodo, pero posiblemente influenciada más que por una intensidad mayor del uso del capital fijo por la caída en las remuneraciones reales del personal ocupado. Un detalle

adicional interesante es que el coeficiente de variación de la relación entre capital constante y variable es baja.

El capital variable por trabajador cayó en 24% entre 1980 y 1985; en 18.2% reales entre 1985 y 1988; sumando para el periodo 1980-1988 una disminución real del 37.9% con un coeficiente de variación muy bajo de 0.2.

Hasta este punto podríamos concluir que en la década del ochenta la tasa de ganancia se recuperó apreciablemente en la **segunda parte** del lustro, pero probablemente la recuperación no se basó en un uso más intensivo del capital fijo sino en la caída del salario real.

La productividad del trabajo (en su sentido convencional que no diferencia entre productividad en sentido estricto e intensidad del trabajo) entre 1980 y 1985 decayó en 4.9%, en tanto que entre 1985 y 1988 creció en 17%, sumando para el periodo 1980-1988 una elevación del 11.2%. Sin embargo, el comportamiento por rama fue heterogéneo, con un coeficiente de variación de 2.4. En cambio, la relación entre plusvalía y capital variable creció en forma importante entre 1985 y 1988 en 104.6%. Es decir, la tasa de ganancia en los ochenta más que basarse en el crecimiento en la productividad o en la intensidad en el uso del capital fijo pareció fundar su recuperación en la caída salarial y en el aumento en la tasa de explotación, que es probable que refleje también un incremento en la intensidad del trabajo. Esta afirmación se refuerza al ver el cuadro 13, hay una correlación alta por rama en 1985 y en 1988 entre tasa de ganancia y tasa de explotación.

Por otro lado, el crecimiento lento en la productividad se correlacionó (1985-1988) en forma positiva con el crecimiento del capital constante por trabajador y con el incremento en la composición orgánica del capital; en cambio la correlación fue baja con el crecimiento en la tasa de ganancia. Habría que agregar que en los ochenta los crecimientos de las remuneraciones al personal en términos reales fueron negativos, pero dentro de esta situación desfavorable cayeron menos dichas remuneraciones en ramas en las que más creció la productividad. Al analizar no las tasas de crecimiento sino las diferencias por rama en un año puede observarse también correlación positiva alta entre productividad y capital variable por trabajador, así como entre esta última variable con capital constante por trabajador y composición orgánica del capital (las anteriores consideraciones no dejan de ser un matiz eufemístico ante la evidencia de que la pro-

ductividad creció y cayeron los salarios reales en el conjunto de la manufactura).

A partir de la ecuación $\frac{tg=te}{Co+1}$

el cálculo de los coeficientes de regresión para el sector manufacturero en el periodo 1985-1988 arrojó los siguientes resultados coincidentes con las conclusiones previas:

$$\log tg = 1.22 \log te - 0.3 \log (Co+1) - D. 1636$$

El periodo que va de 1988 a 1992 lo hemos analizado a partir de la encuesta industrial mensual. En este periodo, a diferencia de los años ochenta, la correlación alta entre crecimiento en la productividad y en las remuneraciones al personal en términos reales se vuelve muy pequeña; en cambio, para un año determinado sí hubo correlación alta entre productividad y remuneraciones. Es importante tratar de explicar el porqué se invirtieron las tendencias de los ochenta entre crecimiento de la productividad y menor caída en las remuneraciones reales. La explicación se encuentra en que la productividad creció en los noventa varias veces más que lo que hicieron los salarios reales. Es decir, es probable que ya en los noventa la acumulación del capital descansase menos en la caída del salario real y más en el crecimiento de la productividad. Sin embargo, el indicador de productividad del trabajo que utilizamos no permite distinguir cuando el producto por trabajador se incrementa basado en mayor tecnificación o mayor intensidad. Como veremos más adelante, dependiendo del estrato de empresa, las dos vías de recuperación de la acumulación es probable que se hayan experimentado.

Al hacer el análisis por estratos de tamaños de establecimiento observamos que el crecimiento en número de éstos entre 1980 y 1988 se estancó (crecieron 1.9% en nueve años), aunque con muchas variaciones según la rama. En cambio sí creció el tamaño promedio de los establecimientos, medido como producción bruta total entre personal total ocupado, por establecimiento (creció 13.3% real entre 1980 y 1988).

Considerando la clasificación oficial de tamaños de establecimientos según número de trabajadores, la distribución por tamaños entre 1980 y 1988 casi no cambió; tampoco la distribución por tamaños, del personal total ocupado, ni del valor de la producción. En cuanto a las remuneraciones promedio reales, cayeron en todos los estratos de tamaños,

aunque la caída fue mayor en los grandes. Manteniéndose de cualquier manera la desigualdad en niveles de remuneraciones en favor de los grandes.

Por su parte, la productividad casi no cambió en los establecimientos micro y pequeños, en tanto que en los grandes aumentó; otro tanto sucedió con la intensidad del capital y la tasa de explotación. Estas consideraciones reafirman nuestra hipótesis de que los establecimientos pequeños y micro es probable que no hayan cambiado sus procesos productivos, repercutiendo en el no cambio en la intensidad del capital; en tanto que los grandes es posible que hayan combinado una mayor tecnificación con aumento en la intensidad del trabajo, que repercutió en el incremento en la productividad de éstos con respecto de los pequeños y micro.

Es decir, habría que reafirmar el papel importante del incremento en la tasa de explotación, no sólo el papel de la caída salarial en la acumulación del capital en los ochenta. Todo esto sin cambios importantes en la modernización de las empresas. Sin embargo, a partir de 1988 es posible que se haya desencadenado un proceso de polarización entre estratos grandes y pequeños y micro por el cual el mecanismo de acumulación de los grandes se diferenciase de las segundas por las características de la base sociotécnica (tecnología, organización del trabajo y relaciones laborales), lo que no descarta como mecanismo complementario de acumulación el incremento en la intensidad del trabajo ni permite despreciar tampoco la contribución del crecimiento muy lento del salario real en los noventa. En cambio, las empresas micro y pequeñas es probable que no hayan cambiado en promedio sus procesos productivos y que su subsistencia se basase en los bajos salarios y el aumento en la intensidad del trabajo.

LA SEGMENTACIÓN TERRITORIAL

Analizamos el comportamiento por entidad federativa en la década de 1980-1990 de la tasa de crecimiento de dos indicadores de modernidad en la industria manufacturera: la productividad (valor agregado/personal total ocupado), y la intensidad de uso de capital (depreciación de activos fijos/personal total ocupado).

CUADRO 4.1.1
*Tasa de ganancia (ro) a precios constantes de 1980,
 Y sus tasas de variación anual y acumulada (00).
 Sector manufacturero*

Rama	1980	1985	1988	80-85	85-88	ACUM 80-88
3111		0.1193	0.1925		61.5	
3112		0.2583	0.2035		-21.2	
3113		0.1662	0.2599		56.4	
3114		0.1762	0.2020		14.7	
3115		0.2071	0.3049		47.2	
3116		0.3713	0.3459		-6.8	
3117		-0.0339	0.1636		-582.7	
AJ01		0.1519	0.2563		68.8	
3119		0.1592	0.2439		53.2	
3122		0.0945	0.2577		172.7	
3130		0.1934	0.2922		51.0	
3140		0.8290	2.7800		235.3	
3211		0.1468	0.1971		34.2	
AJ02		0.1887	0.1554		-17.6	
3214		0.1866	0.3298		76.8	
3230		0.1392	0.2154		54.7	
3240		0.1149	0.2277		98.1	
3311		0.0654	0.2799		327.8	
3312		0.1825	0.2261		23.9	
3320		0.1635	0.2634		61.1	
3410		0.0660	0.2363		258.3	
3420		0.1258	0.3880		208.4	
3511		0.2762	0.0029		-98.9	
AJ03		0.2660	0.3114		17.1	
3513		0.3208	0.2877		-10.3	
3522		0.2152	0.3247		50.9	
3530		0.6533	0.4089		-37.4	
3540		0.1471	0.5033		242.2	
AJ04		0.1330	0.3093		132.6	
3611		0.2271	0.3434		51.2	
3612		0.1831	0.5084		177.6	
3620		0.3838	0.3035		-20.9	
3691		0.2570	0.3607		40.4	
3710		0.0571	0.1020		78.5	
3720		0.1789	0.1378		-23.0	
38		0.1592	0.3563		123.8	
3		0.1803	0.2795		55.0	

FuENTE: *Censos económicos* (INEOD). Elaboración propia bajo las siguientes consideraciones:

1) $ro = \frac{(PBT - (I+A/15) - R)}{(I+A/15+R)}$, donde: PBT = prod. bta. tot.; I = insumes totales; A = activos fijos; R = remuneraciones totales.

2) Ajustes: AJ01 es la suma de las ramas 3118 y 3121. AJ02 es la suma de las ramas 3212, 3213 y 3220. AJ03 es la suma de las ramas 351,2 y 3521. AJ04 es la suma de las ramas 3550, 3560 y 3900.

CUADRO 5
*Intensidad de capital. (IX) a precios constantes de 1980,
 Y sus tasas de variación anual y acumulada (%).
 Sector manufacturero*

Rama	1980	1985	1988	BO-85	85-88	ACUM BO-88
3111		O.OIBO	0.0158		-12.5	
3112		0.0155	0.0212		36.2	
3113		0.0202	0.0157		-22.2	
3114		0.0473	0.0568		19.9	
3115		0.0137	0.0152		11.4	
3116		0.0084	0.0080		-5.1	
3117		0.0559	0.0550		-1.6	
AJO1		0.0352	0.0343		-2.6	
3119		0.0243	0.0141		-42.0	
3122		0.0380	0.0444		16.9	
3130		0.0479	0.0552		15.4	
3140		0.0506	0.0492		-2.8	
3211		0.0392	0.0252		-35.9	
AJO2		0.0176	0.0177		0.7	
3214		0.0114	0.0086		-24.3	
3230		0.0118	0.0116		1.7	
3240		0.0070	0.0060		-14.1	
3311		0.0176	0.0159		-9.6	
3312		0.0091	0.0059		-35.3	
3320		0.0083	0.0077		-6.7	
3410		0.0872	0.0686		-21.4	
3420		0.0177	0.0152		-13.8	
3511		0.2406	0.4523		88.0	
AJO3		0.0523	0.0975		86.6	
3513		0.2391	0.1179		-50.7	
3522		0.0282	0.0214		-24.0	
3530		0.1625	0.2198		35.3	
3540		0.0777	0.0484		-37.8	
AJO4		0.0275	0.0251		-8.7	
3611		0.0091	0.0091		0.04	
3612		0.0253	0.0239		-5.6	
3620		0.1019	0.0692		-32.1	
3691		0.0828	0.0701		-15.4	
3710		0.1592	0.2072		30.2	
3720		0.1052	0.1746		66.0	
38		0.0308	0.0276		-10.3	
3		0.0418	0.0432		3.4	

FUENTE: *Censos económicos* (INEO). Elaboración propia bajo las siguientes consideraciones:

1) IK= (activos fijos/15)/ personal total ocupado.

2) Ajustes: AJ01 es la suma de las ramas 3118 y 3121. AJ02 es la suma de las ramas 3212, 3213 y 3220. AJ03 es la suma de las ramas 3512 y 3521. AJ04 es la suma de las ramas 3550, 3560 Y 3900.

CUADRO 6
*Capital constante por trabajador (cCT) a precios constantes
 de 1980 Y sus tasas de variación anual y acumulada (%).*
 Sector manufacturero

Rama	1980	1985	1988	80-85	85-88	ACUM 80-88
3111		0.9080	0.9506		4.69	
3112		0.9456	0.9016		-4.65	
3113		0.4084	0.4190		2.60	
3114		1.3895	1.2990		-6.51	
3115		0.2686	0.3011		12.12	
3116		0.2437	0.2131		-12.56	
3117		3.9011	2.2644		-41.95	
AJ01		0.5759	0.6773		17.60	
3119		0.5378	0.5846		8.69	
3122		2.2903	2.3232		1.44	
3130		0.6342	0.6670		5.18	
3140		0.9311	0.8228		-11.63	
3211		0.3085	0.2517		-18.40	
AJ02		0.2797	0.2960		5.82	
3214		0.2821	0.2681		-4.96	
3230		0.4292	0.4565		6.37	
3240		0.2129	0.2207		3.63	
3311		0.2135	0.2198		2.99	
3312		0.1809	0.1650		-8.76	
3320		0.1715	0.2042		19.06	
3410		0.9189	1.1194		21.82	
3420		0.2820	0.3056		8.37	
3511		1.4619	4.1188		181.74	
AJ03		0.5842	1.2273		110.08	
3513		1.2345	1.3053		5.73	
3522		0.9440	1.0120		7.20	
3530		0.8963	2.1593		140.91	
3540		1.4033	1.3598		-3.10	
AJ04		0.4598	0.4575		-0.50	
3611		0.0824	0.1288		56.42	
3612		0.2746	0.2338		-14.86	
3620		0.5829	0.6248		7.18	
3691		0.5453	0.5513		1.10	
3710		0.9307	1.1892		27.77	
3720		1.5295	2.6363		72.36	
38		0.5118	0.5057		-1.19	
3		0.5575	0.6266		12.40	

FUENTE: *Censos economicos* (INEOI). Elaboración propia bajo las siguientes consideraciones:

- 1) CCT = (insumos+activos fijos/ 15)/ personal total ocupado.
- 2) Ajustes: AJ01 es la suma de las ramas 3118 y 3121. AJ02 es la suma de las ramas 3212, 3213 Y 3220. AJ03 es la suma de las ramas 3512 y 3521. AJ04 es la suma de las ramas 3550, 3560 Y 3900.

CUADRO 7
*Composición orgánica (co) a precios constantes de 1980,
 y sus tasas de variación anual y acumulada (%)*
Sector manufacturero

Rama	1980	1985	1988	80-85	85-88	ACUM 80-88
3111		12.73	18.58		46.0	
3112		12.94	13.73		6.1	
3113		5.70	9.17		60.9	
3114		17.24	18.31		6.2	
3115		4.42	6.49		46.8	
3116		11.91	14.72		23.7	
3117		36.58	28.88		-21.1	
AJ01		5.04	6.99		38.8	
3119		5.26	9.77		85.8	
3122		24.88	30.47		22.5	
3130		6.24	8.57		37.3	
3140		6.20	8.19		32.1	
3211		2.94	3.59		21.9	
AJ02		3.59	5.00		39.4	
3214		3.78	4.98		31.7	
3230		6.77	10.42		53.7	
3240		3.33	5.02		50.7	
3311		3.31	5.75		73.4	
3312		3.97	5.48		37.9	
3320		3.34	5.57		66.6	
3410		7.42	10.48		41.2	
3420		3.33	4.89		46.9	
3511		12.01	27.27		127.0	
AJ03		6.73	8.28		23.0	
3513		7.15	9.58		34.1	
3522		7.05	8.32		18.0	
3530		5.90	15.41		161.0	
3540		11.38	12.12		6.5	
AJ04		4.28	6.14		43.5	
3611		1.37	3.18		132.4	
3612		4.51	4.75		5.3	
3620		4.18	5.12		22.5	
3691		5.06	7.11		40.6	
3710		5.87	8.56		45.8	
3720		12.93	25.44		00.8	
38		4.85	5.97		23.2	
3		5.83	8.01		37.5	

FuENTE: *Censos económicos* (INEO). Elaboración propia bajo las siguientes consideraciones:

1) $co = (\text{insumos} + \text{activos fijos} / 15) / \text{remuneraciones totales}$.

2) **Ajustes:** AJ01 es la suma de las ramas 3118 y 3121. AJ02 es la suma de las ramas 3212, 3213 y 3220. AJ03 es la suma de las ramas 3512 y 3521.

AJ04 es la suma de las ramas 3550, 3560 y 3900.

CUADRO 8
Capital variable por trabajador (cvt): a precios constantes de 1980, y sustaeta de variación anual y acumulada (%)
 Sector manufacturero

Rama	1980	1985	1988	80-85	85-88	ACUM 80-88
3111	0.0980	0.0714	0.0512	-27.2	-28.3	-47.8
3112	0.1275	0.0731	0.0657	-42.7	-10.1	-48.5
3113	0.0938	0.0716	0.0457	-23.7	-36.2	-51.3
3114	0.1141	0.0806	0.0710	-29.4	-12.0	-37.8
3115	0.0848	0.0608	0.0464	-28.4	-23.6	-45.3
3116	0.0203	0.0205	0.0145	0.8	-29.3	-28.7
3117	0.1191	0.1067	0.0784	-10.4	-26.5	-34.2
AJO1	0.1360	0.1143	0.0969	-15.9	-15.3	-28.8
3119	0.1112	0.1023	0.0599	-8.0	-41.5	-46.2
3122	0.1020	0.0921	0.0763	-9.7	-17.2	-25.2
3130	0.1401	0.1016	0.0779	-27.5	-23.4	-44.4
3140	0.1499	0.1503	0.1005	0.3	-33.1	-33.0
3211	0.1213	0.1048	0.0701	-13.6	-33.1	-42.2
AJO2	0.0952	0.0780	0.0592	-18.1	-24.1	-37.8
3214	0.0949	0.0746	0.0539	-21.4	-27.8	-43.3
3230	0.0808	0.0633	0.0438	-21.6	-30.8	-45.8
3240	0.0853	0.0639	0.0440	-25.0	-31.2	-48.5
3311	0.0759	0.0644	0.0383	-15.1	-40.6	-49.6
3312	0.0657	0.0455	0.0301	-30.7	-33.9	-54.2
3320	0.0704	0.0513	0.0367	-27.1	-28.5	-47.9
3410	0.1614	0.1238	0.1068	-23.3	-13.7	-33.8
3420	0.1061	0.0848	0.0625	-20.1	-26.2	-41.0
3511	0.2797	0.1217	0.1511	-56.5	24.1	-46.0
AJO3	0.1774	0.0868	0.1483	-51.1	70.8	-16.4
3513	0.1926	0.1727	0.1362	-10.3	-21.2	-29.3
3522	0.1598	0.1339	0.1217	-16.2	-9.2	-23.9
3530	0.2692	0.1518	0.1402	-43.6	-7.7	-47.9
3540	0.1354	0.1233	0.1122	-9.0	-9.0	-17.1
AJO4	0.1301	0.1075	0.0745	-17.4	-30.7	-42.7
3611	0.0805	0.0603	0.0406	-25.2	-32.7	-49.6
3612	0.0834	0.0608	0.0492	-27.0	-19.1	-41.0
3620	0.1665	0.1396	0.1221	-16.2	-12.5	-26.7
3691	0.1303	0.1078	0.0775	-17.3	-28.1	-40.5
3710	0.2174	0.1585	0.1389	-27.1	-12.4	-36.1
3720	0.1631	0.1183	0.1036	-27.5	-12.4	-36.5
38	0.1325	0.1056	0.0846	-20.3	-19.8	-36.1
3	0.1259	0.0957	0.0783	-24.0	-18.2	-37.9

FUENTE: *Censos económicos* (INEOI). Elaboración propia bajo las siguientes consideraciones:

1) CVT= Remuneraciones totales/personal total ocupado.

2) Ajustes: AJ01 es la suma de las ramas 3118 y 3121. AJ02 es la suma de las ramas 3212, 3213 Y 3220. AJ03 es la suma de las ramas 3512 y 3521.

AJ04 es la suma de las ramas 3550, 3560 y 3900.

CUADRO 9
Productividad (P) a precios constantes de 1980, y sus tasas de variación anual y acumulada (%).
Sector manufacturero

Rama	1980	1985	1988	80-85	85-88	ACUM 80-88
3111	1.2Q	1.10	1.19	-8.6	9.0	-0.4
3112	1.90	1.28	1.16	-32.7	-9.2	-38.9
3113	0.70	0.56	0.59	-20.5	4.6	-16.9
3114	1.64	1.73	1.65	5.5	-4.8	0.5
3115	0.44	0.40	0.45	-10.3	14.1	2.3
3116	0.24	0.36	0.31	53.2	-15.5	29.5
3117	2.13	3.87	2.73	81.7	-29.6	28.0
AJ01	0.88	0.80	0.97	-10.0	22.3	10.1
3119	0.83	0.74	0.80	-11.0	8.0	-3.9
3122	2.13	2.61	3.02	22.3	15.7	41.5
3130	0.92	0.88	0.96	-4.5	9.6	4.7
3140	1.89	1.98	3.49	4.9	76.5	85.0
3211	0.56	0.47	0.39	-14.9	-18.7	-30.9
AJ02	0.50	0.43	0.41	-14.9	-3.5	-17.8
3214	0.45	0.42	0.43	-6.5	1.2	-5.4
3230	0.54	0.56	0.61	4.7	8.4	13.5
3240	0.35	0.31	0.32	-10.8	5.3	-6.1
3311	0.47	0.30	0.33	-36.8	11.6	-29.5
3312	0.29	0.27	0.24	-7.2	-10.6	-17.1
3320	0.35	0.26	0.30	-25.6	17.4	-12.7
3410	1.14	1.11	1.52	-2.5	36.4	33.0
3420	0.54	0.41	0.51	-23.5	23.8	-5.4
3511	2.82	2.02	4.28	-28.3	111.9	51.9
AJ03	1.24	0.85	-1.80	-31.5	112.3	45.5
3513	1.19	1.86	1.86	56.4	-0.1	56.2
3522	1.24	1.31	1.50	6.0	14.7	21.6
3530	1.84	1.73	3.24	-5.7	87.0	76.4
3540	1.91	1.75	2.21	-8.2	26.4	16.0
AJ04	0.65	0.64	0.70	-1.1	8.4	7.2
3611	0.19	0.18	0.23	-10.0	30.0	17.1
3612	0.41	0.40	0.43	-2.1	7.6	5.3
3620	0.69	1.00	0.97	45.6	-2.6	41.8
3691	0.82	0.82	0.86	-0.3	4.2	3.9
3710	1.41	1.15	1.46	-18.2	27.1	4.0
3720	2.86	1.94	3.12	-32.1	60.5	8.9
38	0.75	0.72	0.80	-4.2	11.9	7.1
3	0.81	0.77	0.90	-4.9	17.0	11.2

FUENTE: *Censos económicos* (INEGI). Elaboración propia bajo las siguientes consideraciones:

- 1) P = producción BTA. TOT. / personal total ocupado.
- 2) Ajustes: AJ01 es la suma de las ramas 3118 Y 3121, AJ02 es la suma de las ramas 3212, 3213 Y 3220. AJ03 es la suma de las ramas 3512 Y 3521. AJ04 es la suma de las ramas 3550, 3560 y 3900.

CUADRO 10
*Valor agregado por trabajador (VAT) a precios de 1980,
 Y sus tasas de variación anual y acumulada (%).*
Sector manufacturero

Rama	1980	1985	1988	80-85	85-88	ACUM 80-88
3111	28.2	26.2	21.0	-7.1	-19.8	-25.5
3112	25.4	6.0	7.4	-76.4	23.7	-70.8
3113	90.7	116.6	104.9	28.5	-10.0	15.7
3114	33.1	34.1	33.6	3.2	-1.5	1.7
3115	8.1	8.5	7.9	4.8	-7.2	-2.8
3116	2.1	2.7	2.6	31.0	-4.0	25.7
3117	134.3	140.8	151.1	4.9	7.3	12.5
AJO1	28.0	33.7	29.2	20.4	-13.3	4.4
3119	42.4	39.4	43.6	-7.1	10.7	2.8
3122	26.0	32.5	34.5	25.1	5.9	32.5
3130	82.5	115.4	102.5	39.8	-11.2	24.2
3140	282.7	284.4	243.8	0.6	-14.3	-13.7
3211	86.8	27.4	32.7	-68.5	19.6	-62.3
AJO2	18.3	23.3	18.0	27.2	-22.8	-1.9
3214	22.0	34.3	42.9	55.9	24.9	94.7
3230	13.4	14.2	14.0	6.2	-1.7	4.4
3240	25.5	31.3	29.9	22.4	-4.3	17.2
3311	13.1	17.9	12.9	36.8	-27.9	-1.3
3312	8.0	9.2	6.5	14.3	-28.8	-18.7
3320	5.2	5.6	7.0	7.8	25.5	35.3
3410	92.7	81.1	73.1	-12.6	-9.8	-21.2
3420	10.9	11.4	12.5	4.4	9.2	14.0
3511	1094.7	2037.1	1823.5	86.1	-10.5	66.6
AJoa	90.1	175.4	96.1	94.7	-45.2	6.6
3513	790.8	574.7	387.1	-27.3	-32.7	-51.1
3522	43.3	51.3	47.8	18.6	-6.9	10.4
3530	3639.9	4995.9	6193.7	37.3	24.0	70.2
3540	44.2	44.8	45.0	1.3	0.5	1.7
AJ04	31.0	40.0	37.3	29.1	-6.7	20.4
3611	6.7	7.1	5.0	5.3	-28.8	-25.0
3612	6.2	7.0	5.9	12.0	-15.4	-5.2
3620	102.8	73.5	73.3	-28.5	-0.2	-28.7
3691	17.8	19.5	13.2	9.6	-32.3	-25.9
3710	299.3	160.4	140.5	-46.4	-12.4	-53.1
3720	141.9	47.0	66.4	-66.9	41.2	-53.2
38	27.3	24.7	24.0	-9.5	-2.8	-12.1
3	17.5	19.9	17.9	13.5	-10.3	1.9

FUENTE: *Censos económicos* (INEOI). Elaboración propia bajo las siguientes consideraciones:

- 1) VAT: valor agregado censal bruto personal total ocupado.
- 2) Ajustes: AJ01 es la suma de las ramas 3118 y 3121. AJ02 es la suma de las ramas 3212, 3213 Y 3220. AJoa es la suma de las ramas 3512 y 3521. AJ04 es la suma de las ramas 3550, 3560 Y 3900.

CUADRO 11
Valores de tasa de explotación (TE) a precios constantes de 1980, y sus tasas de variación (anual y acumulada (%))

Rama	1980	1985	1988	80-85	85-88	ACUM 80-88
3111		1.6367	3.7694		130.3	
3112		3.6018	2.9974		-16.8	
3113		1.1136	2.6442		137.5	
3114		3.2138	3.8997		21.3	
3115		1.1223	2.2823		103.4	
3116		4.7931	5.4395		13.5	
3117		-1.2735	4.8881		-483.8	
AJO1		0.9168	2.0483		123.4	
3119		0.9960	2.6254		163.6	
3122		2.4457	8.1082		231.5	
3130		1.4008	2.7948		99.5	
3140		5.9656	25.5410		328.1	
3211		0.5792	0.9046		56.2	
AJO2		0.8655	0.9325		7.7	
3214		0.8920	1.9719		121.1	
3230		1.0823	2.4587		127.2	
3240		0.4976	1.3702		175.4	
3311		0.2823	1.8884		568.9	
3312		0.9076	1.4648		61.4	
3320		0.7101	1.7304		143.7	
3410		0.5555	2.7133		388.4	
3420		0.5444	2.2839		319.6	
3511		3.5950	0.0830		-97.7	
AJO3		2.0561	2.8883		40.5	
3513		2.6132	3.0446		16.5	
3522		1.7317	3.0261		74.7	
3530		4.5096	6.7082		48.8	
3540		1.8217	6.6034		262.5	
AJO4		0.7019	2.2078		214.6	
3611		0.5376	1.4340		166.8	
3612		1.0097	2.9237		189.6	
3620		1.9870	1.8559		-6.6	
3691		1.5567	2.9256		87.9	
3710		0.3926	0.9747		148.3	
3720		2.4911	3.6428		46.2	
38		0.9310	2.4855		167.0	
3		1.2307	2.5173		104.6	

FUENTE: *Censos económicos* (INEGI). Elaboración propia bajo las siguientes consideraciones:

1) $TE = \frac{PROD.BTA.TOT. - (insumos+activos\ fijos/15) - remuneraciones}{remuneraciones}$.

2) Ajl18tes: *AJO1* es la suma de las ramas 3118 y 3121. *AJO2* es la suma de las ramas 3212, 3213 y 3220. *AJO3* es la suma de las ramas 3512 y 3521. *AJO4* es la suma de las ramas 3550, 3560 y 3900.

CUADRO 12
Tabla de coeficientes de correlación.
Sector manufacturero

Correlación	1980-85	1985-88	1980-88
TG <i>us.</i> CVT		-0.1422	
TG <i>us.</i> P		0.1536	
TG <i>us.</i> ca		0.0712	
TG <i>us.</i> CCT		-0.0937	
TG <i>us.</i> TE		0.9618	

fuENTE: Cálculos propios a partir de los censos económicos (INEGI).

Notación:

P	Tasa de variación de productividad por trabajador.
CVT	Tasa de variación de capital variable por trabajador.
TG	Tasa de variación de tasa de ganancia.
ca	Tasa de variación de composición orgánica.
CCT	Tasa de variación de capital constante por trabajador.
TE	Tasa de variación de tasa de explotación.

CUADRO 13
Tabla de coeficientes de correlación.
Sector manufacturero

Correlación	1980	1985	1988
TG <i>us.</i> CVT		0.3178	0.0699
TG <i>us.</i> P		0.0934	0.2778
TG <i>us.</i> ca		-0.2191	-0.1551
TG <i>us.</i> CCT		-0.1464	-0.1156
TG <i>us.</i> TE		0.8232	0.9246

FuENTE: Cálculos propios a partir de 1011 censos económicos (INEGI).

Notación:

P	Productividad por trabajador.
CVT	Capital variable por trabajador.
TG	Tasa de ganancia.
ca	Composición orgánica.
CCT	Capital constante por trabajador.
TE	Tasa de explotación.

CUADRO 14
Tabla de coeficientes de correlación.
Sector manufacturero

Correlación	1980-85	1985-88	1980-88
<i>Pus. CVT</i>	0.5333	0.6789	0.4887
<i>Pus. TG</i>		-0.1536	
<i>Pus. ca</i>		0.5456	
<i>Pus. CCT</i>		-0.8564	
<i>Pus. TE</i>		-0.1477	

FuENTE: Cálculos propios a partir de los censos económicos (INEGI).

Notación:

P	Tasa de variación de productividad por trabajador.
CVT	Tasa de variación de capital variable por trabajador.
TG	Tasa de variación de tasa de ganancia.
CO	Tasa de variación de composición orgánica.
CCT	Tasa de variación de capital constante por trabajador.
TE	Tasa de variación de tasa de explotación.

CUADRO 15
Tabla de coeficientes de correlación.
Sector manufacturero

Correlación	1980	1985	1988
<i>Pus. CVT</i>	0.6483	0.5400	0.7005
<i>Pus. TG</i>		0.0934	0.2778
<i>Pus. ca</i>		0.8480	0.7496
<i>Pus. CCT</i>		0.9635	0.9131
<i>Pus. TE</i>		0.2571	0.4949

FuENTE: Cálculos propios a partir de los censos económicos (INEGI).

Notación:

P	Productividad por trabajador.
CVT	Capital variable por trabajador.
TG	Tasa de ganancia.
CO	Composición orgánica.
CCT	Capital constante por trabajador.
TE	Tasa de explotación.

CUADRO 16
Tabla de coeficientes de correlación.
Sector manufacturero

Correlación	1980-85	1985-88	1980-88
CVTv8. TG		-0.1422	
CVTv8. P	0.5333	0.6789	0.4887
CVTv8. ca		-0.0031	
CVTvs. CCT		0.6520	
CVTvs. TE		-0.2431	

FuENTE: Cálculos propios a partir de los censos económicos (INEGI).

Notación:

p	Tasa de variación de productividad por trabajador.
CVT	Tasa de variación de capital variable por trabajador.
ro	Tasa de variación de tasa de ganancia.
ro	Tasa de variación de composición orgánica.
eer	Tasa de variación de capital constante por trabajador.
TE	Tasa de variación de tasa de explotación.

CUADRO 17
Tabla de coeficientes de correlación.
Sector manufacturero

Correlación	1980	1985	1988
CVT vs. TG		0.3178	0.0699
CVTvs. P	0.6483	0.5400	0.7005
CVT vs. ca		0.0639	0.2529
CVTvs. CCT		0.3882	0.6520
CVTV8. TE		0.2099	0.1304

FuENTE: Cálculos propios a partir de los censos económicos (INEGI).

Notación:

p	Productividad por trabajador.
CVT	Capital variable por trabajador.
ro	Tasa de ganancia.
ro	Composición orgánica.
CCT	Capital constante por trabajador.
TE	Tasa de explotación.

CUADRO 18
Tabla de coeficientes de correlación

Periodo	PT vs. CVT	PH vs. eVT	PT vs. evo	PH vs. evo
1988-89	0.2119	0.1696	0.1855	0.1070
1989-90	0.1134	0.0869	0.0960	0.0637
1990-91	-0.1174	-0.1248	0.2351	-0.1936
1991-92	-0.1604	0.0530	0.3383	0.2960
1988-92	0.2877	0.2810	0.2282	0.2179

FuENTE: Cálculos propios a partir de las encuestas industriales mensuales, *resumen anual* (INEGI).

Notación:

PT	Porcentaje de variación de productividad por trabajador.
PH	Porcentaje de variación de productividad por hora hombre trabajada.
CVT	Porcentaje de variación del capital variable por trabajador.
evo	Porcentaje de variación del capital variable por obrero.

CUADRO 19
Tabla de coeficientes de correlación

Año	PT vs. CVT	PH vs. eVT	PT vs. evo	PH vs. evo
1988	0.5414	0.5465	0.4014	0.4092
1989	0.6038	0.6134	0.3786	0.3863
1990	0.6110	0.6151	0.4016	0.4023
1991	0.5827	0.5853	0.4353	0.4317
1992	0.6618	0.6627	0.4063	0.4031

FuENTE: Cálculos propios a partir de las encuestas industriales mensuales, *resumen anual* (INEGI).

Notación:

PT	Productividad por trabajador.
PH	Hora hombre trabajada.
CVT	Capital variable por trabajador.
evo	Capital variable por obrero.

CUADRO 20
Tabla de coeficientes de correlación

Correlación	Año 1988	1989	1990	1991
PT vs. CVT	0.5414	0.6038	0.6110	0.5827
PT vs. CVO	0A014	0.3786	0.4061	0.4353
PH vs. CVT	0.5463	0.6134	0.6151	0.5853
PH vs. CVO	0A092	0.3863	0.4023	0.4317

FUENTE: Cálculos propios a partir de las encuestas industriales mensuales, *resumen anual* (INEGI)

Notación:

PT	Productividad por trabajador.
PH	Hora hombre trabajada.
evr	Capital variable por trabajador.
evo	Capital variable por obrero.

CUADRO 21
Cálculo de coeficientes de variación

Variable	Periodo	Casos	Media	Std. Dev.	Coef. Varo
P	1980-88	36	11.8317	28.3925	2.3997
CVT	1980-88	36	-39.0264	9.6596	-0.2475
VAT	1980-88	36	8.7553	62.1196	7.0951
TG	1985-88	36	55.5347	146.8611	2.5906
CCCT	1985-88	36	16.7167	44.2896	2.6494
IK	1985-88	36	-0.8111	32.3746	-39.9144
CO	1985-88	36	45.2189	37.2629	0.8241
TE	1985-88	36	116.1111	163.281	1.4062

FUENTE: Cálculos propios a partir de las encuestas industriales mensuales, *resumen anual* (INEGI).

Las variables son tasas de variación de:

P	Productividad.
evr	Capital variable por trabajador.
VAT	Valor agregado por trabajador.
TG	Tasa de ganancia.
eCT	Capital constante por trabajador.
IK	Intensidad de capital.
CO	Composición orgánica.
TE	Tasa de explotación.

CUADRO 22
*Tamaño promedio de establecimiento según personal
 ocupado (DEI) y sus tasas de variación anual
 y acumulada (%).*
Sector manufacturero

Rama	1980	1985	1988	80-85	85-88	ACUM 80-88
3111	28.2	26.2	21.0	-7.1	-19.8	-25.5
3112	25.4	6.0	7.4	-76.4	23.7	-70.8
3113	90.7	116.6	104.9	28.5	-10.0	15.7
3114	33.1	34.1	33.6	3.2	-1.5	1.7
3115	8.1	8.5	7.9	4.8	-7.2	-2.8
3116	2.1	2.7	2.6	31.0	-4.0	25.7
3117	134.3	140.8	151.1	4.9	7.3	12.5
AJ01	28.0	33.7	29.2	20.4	-13.3	4.4
3119	42.4	39.4	43.6	-7.1	10.7	2.8
3122	26.0	32.5	34.5	25.1	5.9	32.5
3130	82.5	115.4	102.5	39.8	-11.2	24.2
3140	282.7	284.4	243.8	0.6	-14.3	-13.7
3211	86.8	27.4	32.7	-68.5	19.6	-62.3
AJ02	18.3	23.3	18.0	27.2	-22.8	-1.9
3214	22.0	34.3	42.9	55.9	24.9	94.7
3230	13.4	14.2	14.0	6.2	-1.7	4.4
3240	25.5	31.3	29.9	22.4	-4.3	17.2
3311	13.1	17.9	12.9	36.8	-27.9	-1.3
3312	8.0	9.2	6.5	14.3	-28.8	-18.7
3320	5.2	5.6	7.0	7.8	25.5	35.3
3410	92.7	81.1	73.1	-12.6	-9.8	-21.2
3420	10.9	11.4	12.5	4.4	9.2	14.0
3511	1094.7	2037.1	1823.5	86.1	-10.5	66.6
AJ03	90.1	175.4	96.1	94.7	-45.2	6.6
3513	790.8	574.7	387.1	-27.3	-32.7	-51.1
3522	43.3	51.3	47.8	18.6	-6.9	10.4
3530	3639.9	4995.9	6193.7	37.3	24.0	70.2
3540	44.2	44.8	45.0	1.3	0.5	1.7
AJ04	31.0	40.0	37.3	29.1	-6.7	20.4
3611	6.7	7.1	5.0	5.3	-28.8	-25.0
3612	6.2	7.0	5.9	12.0	-15.4	-5.2
3620	102.8	73.5	73.3	-28.5	-0.2	-28.7
3691	17.8	19.5	13.2	9.6	-32.3	-25.9
3710	299.3	160.4	140.5	-46.4	-12.4	-53.1
3720	141.9	47.0	66.4	-66.9	41.2	-53.2
38	27.3	24.7	24.0	-9.5	-2.8	-12.1
3	17.5	19.9	17.9	13.5	-10.3	1.9

FuENTE: *Censos económicos* (INEGI). Elaboración propia bajo las siguientes consideraciones:

1) DEI= personal / unidades.

2) Ajustes: AJ01 es la suma de las ramas 3118 Y3121. AJ02 es la suma de las ramas 3212, 3213 Y3220. AJ03 es la suma de las ramas 3512 y 3521. AJ04 es la suma de las ramas 3550, 3560 Y3900.

CUADRO 23
*Tamaño promedio de establecimiento según producción
 bruta (DE2) y sus tasas de variación anual
 y acumulada (%).*
Sector manufacturero

Rama	1980	1985	1988	80-85	85-88	ACUM 80-88
3111	33.9	28.7	25.1	-15.2	-12.6	-25.8
3112	48.4	7.7	8.6	-84.1	12.3	-82.2
3113	63.9	65.2	61.4	2.2	-5.9	-3.8
3114	54.2	59.0	55.4	8.9	-6.2	2.2
3115	3.6	3.4	3.6	-6.1	5.8	-0.6
3116	0.5	1.0	0.8	100.7	-18.9	62.8
3117	286.1	545.2	411.9	90.6	-24.5	44.0
AJ01	24.7	26.8	28.4	8.3	6.1	14.9
3119	35.4	29.2	35.0	-17.3	19.6	-1.1
3122	55.5	84.9	104.0	52.9	22.6	87.5
3130	75.9	101.3	98.6	33.5	-2.6	30.0
3140	533.2	562.4	851.0	5.5	51.3	59.6
3211	48.4	13.0	12.6	-73.2	-2.8	-74.0
AJ02	9.1	9.9	7.4	8.3	-25.5	-19.4
3214	10.0	14.5	18.4	45.8	26.3	84.2
3230	7.2	8.0	8.5	11.2	6.6	18.5
3240	8.8	9.6	9.7	9.2	0.8	10.1
3311	6.1	5.3	4.3	-13.5	-19.5	-30.4
3312	2.3	2.5	1.6	6.0	-36.4	-32.6
3320	1.8	1.4	2.1	-19.8	47.3	18.1
3410	105.7	90.1	110.8	-14.8	23.0	4.8
3420	5.9	4.7	6.4	-20.2	35.2	7.9
3511	3086.4	4117.2	7809.1	33.4	89.7	153.0
AJ03	111.8	149.0	173.3	33.4	16.3	55.1
3513	940.0	1068.2	718.4	13.6	-32.8	-23.6
3522	53.5	67.2	71.7	25.8	6.7	34.2
3530	6685.1	8657.2	2006.3	29.5	131.8	200.2
3540	84.3	78.4	99.5	-7.0	27.0	18.1
AJ04	20.2	25.7	26.0	27.6	1.1	29.0
3611	1.3	1.2	1.1	-5.2	-7.4	-12.2
3612	2.5	2.8	2.5	9.7	-9.0	-0.2
3620	70.6	73.5	71.4	4.1	-2.8	1.2
3691	14.7	16.0	11.3	9.2	-29.5	-23.0
3710	421.2	184.8	205.6	-56.1	11.3	-51.2
3720	406.2	91.3	206.9	-77.5	126.6	-49.1
38	20.4	17.7	19.2	-13.3	8.7	-5.8
3	14.2	15.4	16.1	7.9	5.0	13.3

FuENTE: *Censos económicos* (INECI). Elaboración propia bajo las siguientes consideraciones:

1) DE2=PROD. BTA. TOT.; Personal total ocupado.

2) Ajustes: AJ01 es la suma de las ramas 3118 y 3121. AJ02 es la suma de las ramas 3212, 3213 Y 3220. AJ03 es la suma de las ramas 3512 y 3521.

AJ04 es la suma de las ramas 3550, 3560 Y 3900.

CUADRO 24

Características de la industria manufacturera por estratos

	1980	1985	1988
Micro y pequeña			
Porcentaje unidades censadas	97.1	96.6	86.7
Porcentaje del personal ocupado	34.7	33.4	34.9
Porcentaje del valor de la producción	21.9	19.3	19.8
Remuneraciones promedio (millones de pesos de 1980 por hombre)	0.04	0.37	0.027
Productividad (millones pesos por hombre)	0.016	0.13	0.16
Mediana			
Porcentaje de unidades	1.7	2.0	1.9
Porcentaje del personal ocupado	15.9	16.1	16.1
Porcentaje del valor de la producción	15.2	17.6	15.9
Remuneraciones promedio	0.078	0.064	0.049
Productividad	0.25	0.22	0.28
Grandes			
Porcentaje de unidades	1.2	1.4	1.4
Porcentaje del personal ocupado	49.4	50.5	49.0
Porcentaje del valor de la producción	63.8	63.1	64.3
Remuneraciones promedio	0.10	0.081	0.07
Productividad	0.37	0.32	0.42

fuENTE: Elaboración a partir de los censos manufactureros de 1980, 1985, y 1988 (INECI).

CUADRO 25
*Variables de 1980 por rama manufacturera,
 según tamaño de establecimiento*

Rama	P	CVT	CCT	VAT	IK	Ca	TE	TG
Tamaño: MIC								
3116	0.2365	0.0203		0.0890				
3320	0.3485	0.0704		0.1416				
3612	0.4055	0.0834		0.1790				
3611	0.1944	0.0805		0.1243				
3312	0.2886	0.0657		0.1146				
3115	0.4433	0.0848		0.1634				
3420	0.5400	0.1061		0.2315				
3311	0.4685	0.0759		0.1840				
3230	0.5359	0.0808		0.1756				
MIC	0.4015	0.0729		0.1599				
Tamaño: PEQ								
3691	0.8235	0.1303		0.3425				
AJ02	0.4994	0.0952		0.1872				
3214	0.4526	0.0949		0.1735				
3112	1.9049	0.1275		0.4594				
3240	0.3460	0.0853		0.1312				
3122	2.1324	0.1020		0.3166				
38	0.7473	0.1325		0.2902				
AJ01	0.8834	0.1360		0.3105				
3111	1.1997	0.0980		0.2172				
AJ04	0.6500	0.1301		0.2633				
3114	1.6385	0.1141		0.1896				
3119	0.8337	0.1112		0.2822				
3522	1.2354	0.1598		0.3943				
3540	1.9072	0.1354		0.5586				
3130	0.9193	0.1401		0.3500				
3211	0.5572	0.1213		0.2044				
AJOS	1.2399	0.1774		0.4558				
3113	0.7042	0.0938		0.2135				
3410	1.1402	0.1614		0.4018				
PEQ	0.7934	0.1274		0.2866				
Tamaño: MED								
3620	0.6866	0.1665		0.3143				
3317	2.1306	0.1191		0.4018				
3720	2.8623	0.1631		0.6203				
MED	1.6752	0.1546		0.4268				
Tamaño: GDE								
3140	1.8862	0.1499		0.8831				
3710	1.4075	0.2174		0.5097				

CUADRO 25
continuación

	CCT	VAT	IK	ca	TE	TG
		0.4247				
		1.9742				
		-1.3036				
		0.3246				
				<u>0.2730</u>		

FUENTE: Cálculos propios a partir de censos económicos, INEGL

Notación:

		Productividad por trabajador.
CVT		Capital variable por trabajador.
CCT		Capital constante por trabajador.
VS:		Valor agregado por trabajador.
IK	=	Intensidad de capital.
ca	=	Composición orgánica.
GDE		Grande >250 trabajadores
TE	=	Tasa de explotación.
TG		Tasa de ganancia.
MiC		Micro <= 15 trabajadores.
PEQ	≈	15 <pequeña <= 100 trabajadores
MED	=	100 <mediana <= 250 trabajadores

Para estas dos variables se definieron tres estratos: alto cuando el crecimiento de la productividad fue superior o igual a la media nacional (20.03% en el decenio) y a la intensidad del uso del capital (mayor o igual a 55.36%). El estrato medio se tomó cuando la productividad creció entre cero y menos de 20.03% y el bajo cuando la productividad decreció en el decenio. Se consideró a una entidad federativa con industria manufacturera moderna cuando la productividad y/o intensidad en uso del capital correspondía al estrato superior.

Con excepción de los estados de Sonora y Quintana Roo, la modernización, o bien la velocidad de modernización tendió a desplazarse hacia la región central oriental. En particular en una franja que recorre a la Sierra Madre Oriental y Se continúa en Veracruz y Tabasco. Puede concluirse también que hay una correlación fuerte entre nivel de la productividad e intensidad en uso del capital manufacturero por estado, así como entre sus crecimientos en diez años. Sólo en dos estados hay contrastes extremos entre valores de

CUADRO 26

Variables de 1985 por rama manufacturera, según tamaño de establecimiento

Rama	P	CVT	CCT	VAT	IK	ca	TE	TG
Tamaño: MIC								
3116	0.3622	0.0205	0.2437	0.1270	0.0084	11.908	4.793	0.371
3320	0.2593	0.0513	0.1715	0.0960	0.0083	3.343	0.710	0.163
3112	1.2818	0.0731	0.9456	0.3517	0.0155	12.943	3.602	0.258
3612	0.3969	0.0608	0.2746	0.1476	0.0253	4.514	1.010	0.183
3611	0.1750	0.0603	0.0824	0.1017	0.0091	1.367	0.538	0.227
3115	0.3976	0.0608	0.2686	0.1427	0.0137	4.419	1.122	0.207
3312	0.2677	0.0455	0.1809	0.0960	0.0091	3.973	0.908	0.183
3420	0.4129	0.0848	0.2820	0.1486	0.0177	3.327	0.544	0.126
3230	0.5611	0.0633	0.4292	0.1437	0.0118	6.775	1.082	0.139
MIC	0.4694	0.0581	0.3277	0.1551	0.0134	5.636	1.438	0.217
Tamaño: PEQ								
3311	0.2961	0.0644	0.2135	0.1002	0.0176	3.314	0.282	0.065
3691	0.8209	0.1078	0.5453	0.3584	0.0828	5.058	1.557	0.257
AJ02	0.4252	0.0780	0.2797	0.1631	0.0176	3.586	0.865	0.189
38	0.7156	0.1056	0.5118	0.2346	0.0308	4.848	0.931	0.159
3111	1.0961	0.0714	0.9080	0.2062	0.0180	12.725	1.637	0.119
3211	0.4740	0.1048	0.3085	0.2047	0.0392	2.945	0.579	0.147
3240	0.3087	0.0639	0.2129	0.1028	0.0070	3.330	0.498	0.115
3122	2.6075	0.0921	2.2903	0.3552	0.0380	24.878	2.446	0.095
AJ01	0.7951	0.1143	0.5759	0.2543	0.0352	5.038	0.917	0.152
3114	1.7290	0.0806	1.3895	0.3869	0.0473	17.244	3.214	0.176
3214	0.4233	0.0746	0.2821	0.1525	0.0114	3.781	0.892	0.187
3119	0.7421	0.1023	0.5378	0.2285	0.0243	5.255	0.996	0.159
AJ04	0.6427	0.1075	0.4598	0.2104	0.0275	4.278	0.702	0.133
3540	1.7511	0.1233	1.4033	0.4256	0.0777	11.385	1.822	0.147

3720	1.9425	0.1183	1.5295	0.5182	0.1052	12.928	2.491	0.179
3522	1.3099	0.1339	0.9440	0.3941	0.0282	7.047	1.732	0.215
3620	0.9998	0.1396	0.5829	0.5188	0.1019	4.177	1.987	0.384
3410	1.1115	0.1238	0.9189	0.2798	0.0872	7.421	0.556	0.066
PEQ	0.7269	0.0999	0.5252	0.2351	0.0334	5.257	1.019	0.163
Tamaño: MED								
3130	0.8781	0.1016	0.6342	0.2918	0.0479	6.241	1.401	0.193
3113	0.5598	0.0716	0.4084	0.1716	0.0202	5.701	1.114	0.166
3117	3.8719	0.1067	3.9011	0.0268	0.0559	36.577	-1.273	-0.034
3710	1.1515	0.1585	0.9307	0.3799	0.1592	5.871	0.393	0.057
AJ03	0.8495	0.0868	0.5842	0.3176	0.0523	6.729	2.056	0.266
MED	1.0040	0.1052	0.7753	0.3005	0.0718	7.369	1.173	0.140
Tamaño: GDE								
3140	1.9779	0.1503	0.9311	1.0974	0.0506	6.196	5.966	0.829
3513	1.8586	0.1727	1.2345	0.8632	0.2391	7.147	2.613	0.321
3511	2.0211	0.1217	1.4619	0.7997	0.2406	12.015	3.595	0.276
3530	1.7329	0.1518	0.8963	0.9990	0.1625	5.903	4.510	0.653
GDE	1.8723	0.1431	1.1399	0.9213	0.1889	7.965	4.118	0.459
Tamaño: PEQ								
3	0.7710	0.0957	0.5575	0.2553	0.0418	5.825	1.231	0.180

FUENTE: Cálculos propios a partir de censos económicos (INEGn.

Notación:

ρ = Productividad por trabajador.

CVT = Capital variable por trabajador.

CCT = Capital constante por trabajador.

VAT = Valor agregado por trabajador.

IK = Intensidad de capital.

ca = Composición orgánica.

MIC = micro <= 15 trabajadores

PEQ = 15 <pequeña <= 100 trabajadores

MED = 100 <pequeña <= 250 trabajadores

GDE = Grande > 250 trabajadores

CUADRO 27

Variables de 1988 por rama manufacturera, según tamaño de establecimiento

Rama	P	CVT	CCT	VAT	IK	ca	TE	TG
Tamaño: MIC								
3116	0.3063	0.0145	0.2131	0.1012	0.0080	14.725	5.440	0.346
3611	0.2276	0.0406	0.1288	0.1078	0.0091	3.176	1.434	0.343
3612	0.4269	0.0492	0.2338	0.2171	0.0239	4.751	2.924	0.508
3312	0.2393	0.0301	0.1650	0.0802	0.0059	5.480	1.465	0.226
3320	0.3043	0.0367	0.2042	0.1079	0.0077	5.569	1.730	0.263
3112	1.1641	0.0657	0.9016	0.2836	0.0212	13.733	2.997	0.203
3115	0.4535	0.0464	0.3011	0.1676	0.0152	6.486	2.282	0.305
3420	0.5110	0.0625	0.3056	0.2206	0.0152	4.886	2.284	0.388
3311	0.3304	0.0383	0.2198	0.1264	0.0159	5.746	1.888	0.280
3691	0.8556	0.0775	0.5513	0.3744	0.0701	7.111	2.926	0.361
3230	0.6081	0.0438	0.4565	0.1632	0.0116	10.415	2.459	0.215
MIC	0.5053	0.0477	0.3372	0.1886	0.0204	7.065	2.522	0.313
Tamaño: PEQ								
AJ02	0.4104	0.0592	0.2960	0.1734	0.0177	5.000	0.933	0.155
3111	1.1946	0.0512	0.9506	0.2598	0.0158	18.578	3.769	0.193
38	0.8007	0.0846	0.5057	0.3226	0.0276	5.975	2.485	0.356
AJO1	0.9726	0.0969	0.6773	0.3291	0.0343	6.992	2.048	0.256
3240	0.3249	0.0440	0.2207	0.1103	0.0060	5.018	1.370	0.228
3211	0.3853	0.0701	0.2517	0.1587	0.0252	3.590	0.905	0.197
3114	1.6467	0.0710	1.2990	0.4063	0.0568	18.308	3.900	0.202
3122	3.0177	0.0763	2.3232	0.7389	0.0444	30.468	8.108	0.258
AJ04	0.6965	0.0745	0.4575	0.2642	0.0251	6.138	2.208	0.309
3214	0.4282	0.0539	0.2681	0.1687	0.0086	4.979	1.972	0.330
3119	0.8016	0.0599	0.5846	0.2311	0.0141	9.766	2.625	0.244
3540	2.2129	0.1122	1.3598	0.9015	0.0484	12.119	6.603	0.503

3522	1.5018	0.1217	1.0120	0.5112	0.0214	8.318	3.026	0.325
3720	3.1175	0.1036	2.6363	0.6557	0.1746	25.438	3.643	0.138
3410	1.5160	0.1068	1.1194	0.4652	0.0686	10.480	2.713	0.236
3620	0.9736	0.1221	0.6248	0.4179	0.0692	5.116	1.856	0.303
AJ03	1.8038	0.1483	1.2273	0.6741	0.0975	8.277	2.888	0.311
PEQ	0.8669	0.0831	0.5869	0.3188	0.0320	7.066	2.371	0.294
Tamaño: MED								
3130	0.9626	0.0779	0.6670	0.3507	0.0552	8.566	2.795	0.292
3113	0.5854	0.0457	0.4190	0.1822	0.0157	9.175	2.644	0.260
3710	1.4635	0.1389	1.1892	0.4816	0.2072	8.559	0.975	0.102
3117	2.7262	0.0784	2.2644	0.5168	0.0550	28.877	4.888	0.164
3140	3.4900	0.1005	0.8228	2.7164	0.0492	8.187	25.541	2.780
MED	1.2360	0.0921	0.8901	0.4419	0.0959	9.668	2.757	0.258
Tamaño: GDE								
3513	1.8561	0.1362	1.3053	0.6688	0.1179	9.584	3.045	0.288
3511	4.2824	0.1511	4.1188	0.6159	0.4523	27.268	0.083	0.030
3530	3.2398	0.1402	2.1593	1.3002	0.2198	15.405	6.708	0.409
GDE	3.4748	0.0602	2.7655	1.0009	0.2917	45.904	10.774	0.230
Tamaño: PEQ								
3	0.9019	0.0783	0.6266	0.3230	0.0432	8.008	2.517	0.279

Fuente: Cálculos propios a partir de censos económicos (INEGI).

Notación:

P= Productividad por trabajador.
CVT = Capital variable por trabajador.
CCT = Capital constante por trabajador.
VAT = Valor agregado por trabajador.
IK= Intensidad de capital.
CO = Composición orgánica.

MIC = micro <= 15 trabajadores
PEQ = 15 <pequeña< = 100trabajadores
MED= 100 <mediana< = 250 trabajadores
GDE = Grande> 250 trabajadores

productividad manufacturera e intensidad de uso del capital fijo, Tamaulipas y Guanajuato. Una hipótesis que tendría que verificarse con información complementaria podría ser en el sentido de la posibilidad de una alta productividad basada en el uso intensivo de la fuerza de trabajo en aquellas entidades en mayor proporción que en otros estados. Los contrastes observables entre las dos variables anteriores entre Tlaxcala, Chihuahua y Quintana Roo pudieran apuntar también hacia la hipótesis señalada. En sentido inverso sucedió con los de Colima y Guerrero, en los que a una mayor intensidad de capital fijo no correspondió el mismo nivel de productividad.

En estos casos la hipótesis pudiera apuntar hacia deficientes formas de organización del trabajo.

Estados por niveles de modernidad en las manufacturas	Porcentaje de estados en los que se superó la media nacional de las remuneraciones promedio reales
I (superior)	86
II (media)	67
III (inferior)	33

Nota: Los porcentajes se refieren al total de estados en cada estrato. La suma de porcentajes de los tres estratos no tiene que ser 100.

Hay una correlación aceptable entre estados en los que creció la productividad o la intensidad del capital fijo en la manufactura con respecto a aquéllos en los que el crecimiento de las remuneraciones promedio fue superior al promedio nacional. Hay casos de excepción como los de Nuevo León y Tamaulipas, en los que la explicación no puede ponerse sólo en función de productividad o modernidad; en el caso inverso se tienen los de Michoacán, Puebla, Tabasco y Baja California. Vista esta misma relación no por tasas de crecimiento sino por niveles de modernidad estatal de la industria manufacturera (productividad y uso del capital fijo) con respecto al nivel de las remuneraciones en 1989 se corrobora que en los estados donde la industria manufacturera es más moderna es la que mejor paga, dejando fuera los casos de Oaxaca, Guanajuato y San Luis Potosí. Sin embargo, haciendo el análisis no por estado sino por rama la correlación entre crecimiento de la productividad a nivel nacional y la de las remuneraciones es baja. Esto puede significar la posibilidad de una mayor determinación especial de las remuneraciones en conjunción con la modernidad, que la simple modernidad

por ramas manufactureras. Además no hay relación clara entre estados en los que el porcentaje es alto de la población que tiene salarios mayores a cinco salarios mínimos con las altas remuneraciones en su sector manufacturero. Esto significa una débil influencia de los mercados laborales de mayores ingresos con respecto a los bajos y medios (escasa capilaridad).

Por otra parte, estratificando a la población obrera en la industria/población ocupada en la industria y calculando su crecimiento a nivel de estado en el decenio de referencia, podemos observar que los estados en los que la industria se ha modernizado más rápidamente no son aquéllos en los que ha crecido la proporción de obreros con relación al personal ocupado.

Estados por estrato de crecimiento de modernidad de la industria manufacturera	Porcentaje de estados en los que creció la proporción entre población obrera/población ocupada en la industria
I (superior)	29
II (media)	25
III (inferior)	50

Nota: los porcentajes son con respecto al total de estados en un estrato. La suma de 108 ~~tres~~ estratos no tiene que ser 100.

Al respecto podría enunciarse la hipótesis de que una mayor modernidad industrial viene aparejada con el crecimiento de los trabajadores de cuello blanco, que hace disminuir la proporción de obreros en el personal total ocupado.

En cuanto a la relación entre género y modernización, podríamos apuntar las siguientes consideraciones preliminares. Los estados en los que la industria se moderniza más rápidamente no se corresponden claramente con aquéllos en los que la proporción de población obrera masculina/población obrera crece más en la industria.

Estados en los que la industria manufacturera se moderniza por niveles	Porcentaje de estados en los que la relación población obrera masculina/población obrera industrial aumenta más
I (superior)	36
II (medio)	63
III (inferior)	25

Nota: Los porcentajes se refieren al total de estados en un estrato. La suma de porcentajes de los ~~tres~~ estratos no tiene que ser 100.

Visto el mismo problema para 1989, podemos concluir que los estados en los que la industria fue más moderna no fueron aquéllos en los que la proporción de obreros hombres / población obrera en la industria fue superior en general.

Estratos de modernidad manufacturera 1989	Estratos con mayor proporción de obreros hombres/obreros
I (superior)	50%
II (medio)	75%

Nota: Los porcentajes son con respecto al total de estados en un estrato,

Los datos anteriores no corresponderían con la idea de segmentación por género, en la que las mujeres estarían en las industrias tradicionales o atrasadas en comparación con los hombres. Sin ser concluyentes podríamos esbozar la siguiente hipótesis: la modernización no significa en México necesariamente procesos altamente automatizados con fuerza de trabajo altamente calificada; puede haber una modernización en el sentido de persistencia regional de procesos taylorizados, fordizados o maquinizados sin automatización que por mediaciones regionales, pueden ser de productividad alta y competitivos (ejemplo, una parte mayoritaria de maquila del norte). En estos procesos las mujeres de baja o de media calificación pueden tener aceptación. Esta reflexión se compagina con el dato censal de que por ocupaciones, sólo el 69.8% de los operadores de maquilas fijas son hombres y el 55.5% de los técnicos.

EL RÉGIMEN DE ACUMULACIÓN

Analizaremos ahora cómo se han articulado producción y demanda en el nuevo estilo de desarrollo. Del lado de la oferta cabe destacar el crecimiento de las importaciones entre 1980 y 1992 que pasaron de representar el 11.5% de la oferta a 15.1%. Por el lado de la demanda la importancia del consumo se mantuvo sin grandes variaciones entre esos años, y su distribución tampoco varió substancialmente entre consumo privado y público. Esta primera consideración muestra que hasta 1992 la importancia del consumo público todavía era minoritaria pero relativamente importante sin tendencia a disminuir. La variación importante vino en esos años en el rubro de la inversión y de las exportaciones. En

el primer aspecto la importancia de la inversión privada creció y la de la inversión pública cayó substancialmente. En particular la inversión fija bruta del sector público, que en 1980 era de 41%, cayó a 20% en 1993. Por el lado de las exportaciones, éstas pasaron de 9.5% de la demanda agregada en 1980 a 15.5% en 1992. En síntesis, las palancas principales de la demanda, hacia 1992, fueron el consumo y la inversión privada así como la exportación. Aunque la proporción del consumo privado no ha tenido prácticamente variaciones desde 1980. En el rubro de formación bruta de capital fijo han crecido particularmente los gastos en maquinaria y equipo del sector privado, que en 1980 representaban el 31.1% del total de formación bruta de capital fijo y en 1992 ya eran del 42.4%.

Sin embargo, en términos de tasas de crecimiento, los gastos de inversión y la exportación no han sido suficientes para mantener un crecimiento constante y creciente de la demanda agregada y ésta, como el PIB, ha tenido un comportamiento de campaña con máximo en 1990 y caída apreciable hacia 1993.

La retirada del Estado de la economía sobre todo se ha significado por las privatizaciones de empresas productivas y la caída substancial del sector público en la formación de capital fijo. Entre 1980 y 1994 el gasto público por habitante disminuyó en un 26% en términos reales. Sin embargo, hubo rubros que aumentaron como desarrollo social, educación, salud y laboral.

En cambio cayó el gasto público en todos los rubros vinculados con la producción como desarrollo rural, comunicaciones y transportes, energéticos, industrial y además en la administración pública. Hay, por tanto, una clara reorientación del gasto público hacia servicios públicos y un deterioro notable del gasto público dirigido a la economía. También el PIB público con relación al PIB disminuyó de 18.5% en 1980 a 17.2% en 1991. La presencia del sector público en la exportación también ha disminuido substancialmente: en 1980 era 75.1% de las exportaciones incluyendo a Pemex, en 1992 solamente el 31.74%.

La inversión privada, como vimos, ahora es más importante que antes y en ésta ha crecido mucho la inversión extranjera directa que en 1980 era 3.4% de la inversión fija bruta, en 1992 alcanzó la cifra de 8.1%, con un saldo neto positivo de la inversión extranjera directa en ese año. Habría que destacar el papel fundamental de la industria ma-

CUADRO 28
Oferta y demanda agregadas
 (porcentajes de participación en el total)

	1980	1992
Oferta		
PIB	88.5	84.9
Importaciones	11.5	15.1
Demanda		
Consumo	66.5	67.0
privado	57.6	57.8
público	8.9	9.1
Inversión	21.9	18.4
privada	12.5	14.8
pública	9.4	3.6
Variación de existencia	2.1	0.9
Exportaciones	9.5	15.5

FUENTE: Sistema de Cuentas Nacionales y Criterios, INEOI, 1980 y 1992.

CUADRO 29
Gasto público
 (miles de pesos de 1980 por habitante)

	1980	1994
Desarrollo social	239.1	302.4
Desarrollo rural	461.4	183.1
Educación	254.9	361.9
Salud y laboral	199.1	242.2
Comunicación y transporte	145.4	93.1
Energético	217.1	116.4
Industrial	4268.4	97.3
Administración	84.6	47.0

FUENTE: C. Salinas de Gortari, *Quinto informe de gobierno, anexo*, México, Presidencia de la República, 1993.

CUADRO 30
Participación de las remuneraciones en el PIB

	Porcentaje
1980	36
1991	22.1

FUENTE: C. Salinas de Gortari, *Quinto informe de gobierno, anexo*, México, Presidencia de la República, 1993.

quiladora de exportación que en 1980 representó el 14% del total exportado en bienes y servicios y en 1991 ya era del 37.1%; también en la importación este sector muy poco integrado a la economía nacional tiene una importancia creciente: en 1980 la maquila importó el 8.3% del total, en 1991 el 23.6%. Aunque ha habido un cambio substancial en la estructura de las exportaciones, éstas se concentran en muy pocos bienes: en 1980, 12 bienes representaban el 80% de lo exportado dejando fuera a Pemex; en 1993, 18 bienes significaban el 63% de lo exportado.

El consumo privado hemos dicho que no varió su porcentaje en el total de la demanda agregada, sin embargo sí cambió su estructura al cambiar la del ingreso. Hubo una caída muy grande de las remuneraciones con respecto al PIE, de 36% en 1980 a 22.1% en 1991, todo esto en beneficio de los excedentes de operación. Lo anterior se compagina con la caída generalizada en todos los índices salariales entre 1980 y 1993.

En cuanto al personal ocupado por actividad no hubo entre 1980 y 1991 un cambio estructural general significativo. Disminuyó un poco el porcentaje ocupado en agricultura, silvicultura y pesca, así como en la industria manufacturera. En la manufactura se incrementó el porcentaje ocupado en alimentos, bebidas y tabacos (entre 1980 y 1992), disminuyó en textiles, aumentó en sustancias químicas, derivados del petróleo, caucho y plástico, cayó en industrias metálicas básicas y en productos metálicos, maquinaria y

CUADRO 31
Índices salariales (1975=100)

	1980	1993
Salario mínimo general	92.27	39.34
Salario contractual	93.01	39.34
Salario en comercio	98.19	86.44
Salario en maquila	86.38	77.88
Salario en construcción	92.27	61.97
Salario IMSS	93.01	62.65
Salario industrial	96.02	61.15
<u>Sueldos en industria</u>	<u>95.29</u>	<u>91.36</u>

fuENTE: C. Salinas de Gortari, *Quinto informe de gobierno, anexo*, México, Presidencia de la República, 1993.

equipo. La resultante del cambio en el régimen de acumulación que anteriormente descansaba en forma importante en el consumo y la inversión pública, así como en la demanda de los asalariados, se ha traducido en una mayor dependencia de la exportación, de la inversión privada, en particular de la extranjera. Sin embargo, el cambio a un régimen de acumulación privatizado y más desregulado, junto a las importantes heterogeneidades en el proceso de acumulación del capital, han contribuido a la polarización ahora en el plano de la circulación de mercancías entre aquellas empresas que disponiendo de fuentes alternas de financiamiento han podido modernizar sus procesos productivos y dirigirse en parte al mercado externo y los que no han tenido estas capacidades. La resultante es clara: el comportamiento en campana de la oferta y demanda agregadas, con máximo en 1990 y caída substancial en 1993.

CONCLUSIONES

No es posible hablar todavía en México, considerando el comportamiento en campana del crecimiento económico, de un estilo de desarrollo consolidado. Tres son sus cuellos de botella principales. Desde el punto de vista de la acumulación del capital, el descansar en forma importante no en la productividad sino en una mayor tasa de explotación, en particular en los bajos salarios con sus repercusiones sobre

CUADRO 32
Distribución del personal ocupado por actividad (%)

	1980	1991
Agricultura, silvicultura y pesca	28.0	15.8
Minería	1.0	1.2
Manufactura	12.03	10.8
Construcción	9.5	10.8
Gas, agua, electricidad	0.4	0.5
Comercio, restaurantes, hoteles	14.5	15.0
Transporte, comunicaciones	4.5	4.8
Servicios financieros	1.7	2.2
Servicios sociales	28.37	28.9

CUADH033

*Porcentaje del personal ocupado en la manufactura
por división de actividad económica*

	1980	1992
Alimentos, bebidas y tabacos	16.1	20.8
Textiles, prendas de vestir y cuero	13.8	11.6
Madera y productos de la madera	1.1	1.2
Papel, productos del papel, imprenta y editoriales	4.3	4.6
Substancias químicas, derivados del petróleo, caucho y plástico	15.6	18.2
Productos minerales no metálicos	6.1	6.4
Industrias metálicas básicas	8.0	5.8
Productos metálicos, maquinaria y equipo	33.9	30.6
Otras industrias manufactureras	0.8	0.8

fuENTE: C. Salinas de Gortari, *Quinto informe de gobierno, anexo*, México, Presidencia de la República, 1993.

CUADH034

Privatización

	1980	1993
Empresas de participación estatal mavoritaria + minoritaria	630	97
Organismos "descentralizados"	87	81
Fideicomisos	186	31

FUENTE: C. Salinas de Gortari, *Quinto informe de gobierno, anexo*, México, Presidencia de la República, 1993.

el mercado interno. Además, sigue siendo un estilo incompleto y polarizado, las empresas micro, pequeñas y medianas no han logrado salvar sus diferencias estructurales con las grandes como para verse beneficiadas del nuevo estilo. Lo anterior es importante porque esas empresas proporcionan la mitad del empleo manufacturero. Es probable que los diferenciales en comportamiento económico de las empresas tengan un trasfondo en la base sociotécnica de los procesos productivos, entre otros factores: diferencias en tecnologías, organización del trabajo y relaciones laborales y fuerza de

trabajo. El segundo cuello de botella es por el lado de la demanda, la retirada del Estado de la inversión productiva, así como la disminución en su gasto corriente, aunado a la caída del salario real no han sido substituidos suficientemente por la exportación y la otra parte del consumo privado, traduciéndose en una contracción del mercado interno.

El tercer cuello de botella tiene que ver con la política económica. Los pactos económicos, que se han traducido en caída del salario real, han apuntalado la acumulación del capital pero a la vez han retrasado la modernización productiva, generándose un círculo vicioso corporativo: el atraso productivo pide bajo salario para ser competitivo y éste a su vez comprime la demanda y perpetúa el atraso de la planta industrial. A su vez, el crecimiento en la exportación es insuficiente todavía para apuntalar a la demanda agregada. La política económica del Estado ha privilegiado el control de las variables macro y en cierto sentido lo ha logrado, pero su política industrial ha sido negativa o insuficiente. No ha resultado cierto el dogma neoliberal de que los actores económicos dejados a las fuerzas del mercado se ven obligados a modernizarse o ser más eficientes. Esto ha sucedido en una minoría de grandes empresas, acentuándose por el contrario las diferencias entre las empresas y conformándose una economía de dos velocidades.

CUADH035
Índice del tipo de cambio real

1980	107.8
1986	155.9
1987	169.4
1988	139.4
1989	129.1
1990	129.8
1991	118.3
1992	111.1
1993 (agosto)	105.1

fuENTE: C. Salinas de Gortari, *Quinto informe de gobierno, anexo*, México, Presidencia de la República, 1993.

CUADRO 36
*Productividad y remuneraciones medias anuales
en el sector manufacturero (1980-1992)*

Año	Productividad ¹	Remuneraciones medias anuales por persona ocupada ²
1988	100	338.9
1981	101.6	354.7
1982	100.9	349.8
1983	100.1	269.4
1984	103.0	253.2
1985	105.9	259.8
1986	102.3	222.8
1987	104.3	223.7
1988	107.5	216.5
1989	112.1	238.6
1990	118.4	235.2
1991	123.8	261.7
1992	128.6	282.5

¹ Coeficiente del índice del volumen físico de la producción/índice del personal total ocupado.

² Pesos por trabajador por día de 1978.

FUENTE: Elaboración a partir del *Quinto informe de gobierno, anexo*, de Carlos Salinas de Gortari. Coeficiente de correlación: 0.02 (casi cero).

ANEXO

Listado de claves de la industria manufacturera

Clave	Descripción
3	Industrias manufactureras, incluye establecimientos maquiladores
31	Productos alimenticios, bebidas y tabaco
3111	Industria de la carne
3112	Productos lácteos
3113	Conservas alimenticias, excluye las de carne y leche exclusivamente, incluye concentrados para caldos
3114	Beneficio y molienda de cereales y otros productos agrícolas
3115	Productos de panadería
3116	Molienda de nixtamal y elaboración de tortillas
3117	Aceites y grasas comestibles
3118	Industria azucarera
3119	Cocoa, chocolate y artículos de confitería
3121	Otros productos alimenticios para consumo humano
3122	Alimentos preparados para animales
3130	Industria de las bebidas
3140	Industria del tabaco
32	Textiles, prendas de vestir e industria del cuero
3211	Textiles de fibras duras y cordelería de todo tipo
3212	Hilados, tejidos y acabados de fibras blandas, excluye de punto
3213	Confección con materiales textiles, incluye fabricación de tapices y alfombras de fibras blandas
3214	Tejidos de punto
3220	Confección de prendas de vestir
3230	Cuero, pieles y sus productos. Incluye productos de materiales sucedáneos; excluye calzado y prendas de vestir de cuero, piel y materiales sucedáneos
3240	Industria del calzado. Excluye de hule y/o plástico
33	Industria de la madera y productos de madera, incluye muebles
3311	Productos de aserradero y carpintería; excluye muebles
3312	Envases y otros productos de madera y corcho. Excluye muebles
3320	Fabricación y reparación de muebles, principalmente de madera. Incluye colchones
34	Papel y productos de papel, imprenta y editoriales
3410	Manufacturas de celulosa, papel y sus productos
3420	Imprentas, editoriales e industrias conexas
35	Substancias químicas, productos derivados del petróleo y del carbón, de hule y plástico

- 3511 Petroquímica básica
- 3512 Sustancias químicas básicas, excluye las petroquímicas básicas
- 3513 Fibras artificiales y/o sintéticas
- 3521 Industria farmacéutica
- 3522 Otras sustancias y productos químicos
- 3530 Refinación de petróleo
- 3540 Industria del coque. Incluye otros derivados del carbón mineral y del petróleo
- 3550 Industria del hule
- 3560 Productos de plástico
- 36 Productos de minerales no metálicos, excluye derivados del petróleo y del carbón
- 3611 Alfarería y cerámica, excluye material de construcción
- 3612 Materiales de arcilla para la construcción
- 3620 Vidrio y productos de vidrio
- 3691 Cemento, cal, yeso y otros productos a base de minerales no metálicos
- 37 Industria metálicas básicas
- 3710 Industria básica del hierro y el acero
- 3720 Industria básica de metales no ferrosos, incluye tratamiento de combustibles nucleares
- 38 Productos metálicos, maquinaria y equipo, incluye instrumentos quirúrgicos y de precisión
- 3811 Fundición y moldeo de piezas metálicas ferrosas y no ferrosas
- 3812 Estructuras metálicas, tanques y calderas industriales, incluso trabajo de herrería
- 3813 Fabricación y reparación de muebles metálicos
- 3814 Otros productos metálicos, excluye maquinaria y equipo
- 3821 Fabricación reparación y/o ensamble de maq. Y equipo para usos específicos, con o sin motor electo Integrado. Incluye maq. agrícola
- 3822 Fabricación reparación y/o ensamble de maq. y equipo para usos generales, con o sin motor electo integrado, incluye armamento
- 3823 Fabricación y/o ensamble de maquinaria de oficina, cálculo y procesamiento informático
- 3831 Reparación y/o ensamble de maquinaria, equipo y accesorios eléctricos, incluso para generación de energía eléctrica
- 3832 Fabricación y/o ensamble de equipo electrónico de radio, televisión, comunicaciones y de uso médico
- 3833 Fabricación y/o ensamble de aparatos y accesorios de uso doméstico, eléctricos o no. Excluye los electrónicos
- 3841 Industria automotriz
- 3842 Fabricación, reparación y/o ensamble de equipo de transporte y sus partes, excluye automóviles y camiones

- 3850 Fabricación, reparación y/o ensamble de instrumentos y equipo de precisión, excluye los electrónicos. Incluye instrumental quirúrgico
- 39 Otras industrias manufactureras
- 3900 Otras industrias manufactureras

HACIA UN PLAN ECONÓMICO ALTERNATIVO

Juan Castaingts Teillery

INTRODUCCIÓN

Un plan económico es, ante todo, una visión estratégica en torno a la orientación que se le desea dar a la economía. No ^{se} debe buscar ofrecer una solución completa a todos y cada uno de los problemas a que hay que hacer frente; esto no es posible ni deseable. Un plan que pretenda dar una respuesta total y global, no solamente es una utopía sin fundamento real sino que se constituye como una entidad dura y poco flexible ante los cambios inesperados y ante las situaciones no previstas,

La estrategia orienta las acciones económicas, define el sustento de la política a aplicar y de las prioridades a impulsar; sirve además como instrumento para evaluar costos y resultados, pero de ninguna manera se debe conformar en rigideces que no permitan las adaptaciones económicas, Políticas y sociales que son necesarias.

Una dirección clara pero flexible, es indispensable en toda la planeación estratégica. Pero si la flexibilidad siempre es un componente esencial de todo plan, ésta es un componente mucho más necesario cuando simplemente se trata de una proposición proveniente de un individuo aislado de la sociedad civil y que solamente busca poner su grano de arena en la configuración de una conciencia colectiva que nos es indispensable.

En este sentido nuestro Plan Económico Alternativo (PEA), está muy lejos de pretender ofrecer una solución a todos los problemas. Simplemente proponemos una estrategia alternativa para enfrentar una problemática compleja y para tratar de construir una sociedad cada vez más integrada en donde las diferencias sociales no conduzcan a la segregación social.

Un primer elemento del PEA es plantear un cambio radical frente a la política actual. La que hoy vivimos, la cual se basa, fundamentalmente, sobre el sector monetario y financiero y es a partir de una generación de riqueza monetaria y financiera como se pretende impulsar la producción de bienes y servicios; en este sentido no es por casualidad que la especulación adquiera una viveza muy fuerte y de que el movimiento de la economía tienda a depender de los mercados financieros y bursátiles. Nuestro PEA es diferente; se pretende que el impulso inicial provenga de la producción de bienes y servicios, y que el sector monetario y financiero juegue un papel complementario.

El centro de nuestro PEA es, pues, una estrategia en torno al sector productivo. Esta estrategia tiene que tener como punto de partida el de configurarse en una sociedad integrada, por eso el tipo y montos de la producción de bienes y servicios debe ser el que corresponde a una sociedad con polaridades cada vez menos separadas y con la formación de clases medias cada vez más amplias.

Se debe tomar en cuenta también que en un país como México, no es posible el crecimiento sin generar déficit en la balanza comercial con el exterior. Como carecemos casi totalmente de bienes de capital y nos hacen falta muchísimos bienes intermedios, todo crecimiento conduce a amplias importaciones de los mismos. Por esta razón la estrategia de crecimiento debe contar con mecanismos claros que permitan financiar estos déficit.

Por otro lado, se vive en un mundo que es o bien inestable, o en donde las estabilidades son frágiles y de corta duración. No se puede cometer el error, como se ha hecho hoy día, de "poner todos los huevos en una misma canasta". Nuestro PEA debe prever la existencia de turbulencias y fragilidades y por lo tanto, debe buscar la configuración de varios impulsos posibles para que, cuando uno de ellos falle, los otros puedan entrar al relevo.

Este trabajo tiene cinco partes: en la primera se habla del plan productivo en términos de "tres locomotoras"; en la segunda, del empleo; en la tercera, del comercio exterior; en

la cuarta, de la integración regional; y en la quinta, del sector monetario y financiero.

TRES LOCOMOTORAS EN UNA ECONOMÍA

No toda la economía se mueve pareja; cuando hay crecimiento, hay algunas ramas que jalan y arrastran al resto de la economía; estas ramas son auténticas *locomotoras*. Una economía sin locomotoras es generalmente frágil, inestable y con tendencias al estancamiento.

El primer aspecto central de nuestro PEA es que propone la configuración de tres locomotoras que van a ser los elementos impulsores básicos de la producción de bienes y servicios. No se trata de tres locomotoras con la misma función, sino que cada una de ellas tiene una función que le es propia en el interior de un conjunto armónico. Aunque hay una división funcional y, en los momentos de funcionamiento óptimo, las tres locomotoras pueden jalar y empujar al resto de la economía, es posible que, cuando alguna de estas locomotoras se descomponga o tenga que entrar al taller de reparaciones, de todas formas quede alguna de las otras dos en funcionamiento.

La organización de las tres locomotoras implica que los sectores estratégicos de la economía que las van a configurar, se organicen en tres grandes sectores. El primero se refiere al mercado interno; el segundo al mercado externo; y el tercero al sector de energéticos.

1. La locomotora del mercado interno contiene tres ramas fundamentales: la del sector agropecuario, la rama que produce bienes de consumo (como son los alimentos, bebidas y textiles) y la rama de construcción popular.
2. La locomotora del mercado externo se forma por los siguientes sectores: bienes de consumo duradero, industria química, industria electrónica, comunicaciones y transportes, turismo.
3. La locomotora de energéticos está dada por las industrias productoras de petróleo y derivados y por la generación de energía eléctrica.

Para cada una de estas locomotoras hay una política diferencial muy específica. Cada una de ellas responde a ne-

cesidades distintas de la economía. Hoy día se nos presenta lo que, para nosotros, es una falsa alternativa, ya que se nos dice que la única opción es optar entre una economía orientada hacia el mercado interno, frente a otra que debe ser orientada al mercado externo. Se nos dice que cuando la economía va hacia el mercado interno, entonces queda rezagada de la economía mundial; y, al contrario, cuando la economía se orienta hacia el mercado externo (tal y como se hace en la actualidad), entonces hay que sacrificar el mercado interno y por ende, los salarios de los trabajadores. Nosotros pensamos que éste es un falso dilema y que es posible fortalecer el mercado interno y por lo tanto, aumentar los sueldos y salarios al tiempo en que se mantiene un grado razonable de apertura de la economía sacando las ventajas de la modernización actual.

Es necesario aclarar que aunque se diseñan tres locomotoras, no todas ellas tienen la misma importancia y que hay una relativa jerarquía entre ellas. En nuestro PEA, de las tres locomotoras que proponemos, la relativa al mercado interno es la fundamental.

Aunque son tres locomotoras, ellas no se encuentran separadas entre sí sino que están íntimamente conectadas. La locomotora energética permite la orientación de la economía, la locomotora del comercio exterior impulsa el cambio tecnológico y posibilita la obtención de divisas sin las cuales la locomotora del mercado interno no podría crecer. A pesar de que la locomotora del mercado interno es la principal, las otras dos locomotoras no le están subordinadas; la estrategia actual ya no puede circunscribirse a un solo objetivo, de hecho, las complejidades de la vida moderna nos obligan a pensar en términos más flexibles y multicentrados.

Dentro de la locomotora del mercado interno, el sector agropecuario es el que juega el papel fundamental. Si una economía compleja como la mexicana y que además, cuenta con grandes cantidades de población, quiere generar un crecimiento que permita aumentar los salarios reales, es indispensable que sea capaz de producir grandes cantidades de bienes salarios. Si no se producen estos bienes salarios, entonces todo incremento real en los salarios se reflejará en déficit comerciales crecientes y abultados.

Ahora bien, en la actualidad vivimos un círculo vicioso. Como los salarios son bajos, el mercado de los bienes salario no es atractivo para los inversionistas, las ganancias que ahí se esperan son reducidas y por consiguiente, las inver-

siones son bajas. Como no hay suficiente inversión, entonces hay retardos tecnológicos e incapacidad competitiva, lo cual genera quiebras y desempleo.

Hay que romper este círculo vicioso. Esto no se puede hacer de la noche a la mañana. Se trata no solamente de mejorar los salarios que se pagan en este sector locomotriz, sino también de mejorar la tasa de ganancia esperada, ya que de **otra forma** no se puede mejorar la inversión necesaria.

Hay que reconocer que se trata de un sector atrasado tecnológicamente, por lo tanto requiere protección contra la competencia exterior y una política adecuada de subsidios interna. Solamente así se mejora la ganancia esperada y se impulsa a la inversión necesaria. Se deben realizar políticas de protección y subsidio (aunque se deben evitar las viejas políticas indiscriminadas y corruptas al respecto) a fin de impulsar este sector clave de la economía ya que sin el crecimiento del mismo sería muy difícil mejorar los salarios y el empleo. De hecho, los salarios internos solamente podrían aumentar lenta y paulatinamente a medida que este sector creciera en magnitud y mejorara su productividad. Toda política de aumento rápido de salarios en la actualidad puede conducir a trastornos indeseables.

La segunda locomotora, la correspondiente al mercado externo, tiene una dinámica totalmente diferente a la primera. Aquí la apertura hacia el exterior debe ser casi total y la política de subsidios nula. Se trata de impulsar la producción de bienes de consumo duradero (automóviles principalmente), de la industria química, del turismo, etcétera, es decir de un conjunto de industrias modernas que tienen poca relación con los consumos populares y que se orientan fundamentalmente hacia la exportación de bienes y servicios. Son empresas altamente exportadoras que deberían generar superávit comercial con el exterior.

Dada la alta tecnología industrial y administrativa de estas empresas, **ellas** no generan altos volúmenes de empleo. El empleo se originará en la locomotora ligada al mercado interno. La existencia de esta locomotora tiene dos objetivos básicos: primero, ofrecer superávit en balanza comercial que pueda ser la fuente de financiamiento para los déficit que provienen de la locomotora del mercado interno; segundo, mantener ligada a la economía mexicana a los grandes cambios de la economía mundial y por esta vía ofrecer la posibilidad de configurar un espacio nacional de impulso tecnológico.

En la locomotora del mercado externo, se debe considerar muy cuidadosamente el papel de la industria maquiladora. Es necesario mantener e impulsar este tipo de industria, pero es indispensable que haya una integración horizontal de la misma para poder aumentar el valor agregado interno; hasta la fecha no hay política al respecto y este hecho constituye una carencia muy grave.

En la locomotora ligada a los energéticos, la propiedad estatal es fundamental. Para que el Estado pueda orientar el movimiento de la economía en función de la sociedad civil, es indispensable que cuente con los medios apropiados para el caso. El dominio del sector energético no solamente es una necesidad nacionalista, sino que es también una palanca poderosa para poder influir en la orientación global.

Aunque seguiremos presentando más elementos de nuestro PEA, es necesario subrayar que rechaza el estatismo pero no elimina al Estado en su función de intervenir y orientar la marcha de los mercados. Tampoco nuestro PEA hace del mercado el mito de la salvación universal (como lo presenta la ideología neoliberal), pero está muy lejos de permitir que el Estado pueda manipular todo y da acceso a que las fuerzas del mercado se encuentren presentes con fuerza total en la locomotora del sector externo, con fuerza limitada en la locomotora del sector interno y con orientación estatal en la locomotora energética.

Aunque el mercado y el Estado se encuentran presentes, no se trata de orientar la economía en función de las necesidades de un grupo de políticos-burócratas que dominen todo el panorama; tampoco se orienta a toda la sociedad en función del afán de lucro. Por el contrario, se busca conseguir que la producción de bienes y servicios se oriente en función de las necesidades básicas de la sociedad civil; por eso es que la locomotora clave no es la energética (del Estado) ni la del mercado exterior (dominada por el mercado), sino la del mercado interno que se orienta a la producción de bienes salario y en donde, a un lado del mercado y del Estado, debe estar presente el sector social de la economía.

Ya no se puede regresar a una economía orientada fundamentalmente al mercado interno; pero la economía orientada fundamentalmente hacia el exterior, como es el caso actual, genera concentraciones de riqueza y pobreza totalmente indeseables. Tampoco se trata de impulsar un estatismo ineficaz y corrupto. Hay que integrar las experiencias de nuestra propia historia, no se debe destruir nuestro pa-

sado. Lo que proponemos es buscar un futuro que recoja nuestras experiencias y pueda configurar una sociedad deseable para todos y no solamente en beneficio de unos cuantos. Nosotros pensamos que el control del estatismo excesivo no puede provenir del mercado sino por parte de la sociedad civil en un ejercicio democrático del poder. Si no hay democracia los excesos del mercado o del estatismo se posibilitan completamente. Las reformas económicas deben de ir de la mano con las reformas democráticas para que puedan ser efectivas.

EL EMPLEO

Una de las grandes lacras que padece la humanidad en la época actual es el problema del desempleo; éste se asemeja a un cáncer social que se ha incrustado en el seno de casi todas las economías mundiales tanto de los países ricos como de los pobres.

Hay semejanzas y diferencias importantes en el origen del desempleo entre las economías poderosas y las que no lo son. La semejanza fundamental es que, en todos los casos, el desempleo tiene mucho que ver con el nuevo tipo de competencia a nivel mundial y con las características de la revolución tecnológica actual. Las diferencias provienen de que, en nuestros países, el desempleo toma características especiales por la misma pobreza de las sociedades. Presentaremos sintéticamente las causas comunes y las diferencias en el desempleo, para luego señalar nuestra proposición de política económica alternativa sobre este problema que es crucial.

Causas del desempleo

Las causas del desempleo a nivel mundial son variadas, pero hay dos de ellas que cobran relevancia en la época actual; nos referimos a la revolución tecnológica presente y a las nuevas condiciones de la competencia a nivel mundial.

1. La revolución tecnológica en sus distintos elementos: microelectrónica, inteligencia artificial, nuevos materiales, ingeniería genética, telemática, etcétera, es uno de los componentes centrales en la configuración de la sociedad postmoderna. Como todos los hechos humanos, esta revolución se realiza en medio de fuertes tensiones y asimetrías; de un lado, la

revolución ha implicado un enorme salto en el conocimiento del ser humano y en sus capacidades tecnológicas, pero del otro lado su eficacia tecnológica ha sido tan grande que ha conducido a una reducción muy importante en las necesidades de mano de obra para la generación de bienes y servicios; además, ha reducido los costos de fabricación a tal grado, que casi todo el uso de tecnologías anteriores queda obsoleto frente a la eficacia de los nuevos procedimientos.

El problema no solamente recae en el hecho de que las actuales tecnologías no sólo ahorran mano de obra a niveles no vistos con anterioridad, sino que los cambios son muy rápidos. En épocas pasadas, una tecnología tenía un largo periodo de vida y la presencia de las nuevas la limitaba pero no la eliminaba; ahora los cambios son vertiginosos, y no solamente hay que tomar en cuenta al ahorro de mano de obra por las nuevas tecnologías sino la tasa tan elevada de destrucción de empleo por la rápida eliminación de las viejas tecnologías.

De un lado se tiene una enorme capacidad productiva no soñada hace unos cuantos años; del otro, una menor necesidad de la mano de obra para producir bienes y servicios. Este hecho conduce al centro del problema: para que una sociedad simplemente pueda mantener sus niveles de empleo, se necesita un crecimiento económico importante; para generar empleos se necesita un alto crecimiento; pero en el caso de crecimientos moderados o pequeños lo que se tiene es un incremento en el desempleo. Hay que caminar fuerte para estar parados y correr fuerte para avanzar un poco.

Un hecho clave es que ahora las tecnologías han penetrado intensamente a los servicios. Los servicios habían sido el refugio para la creación de empleos del Estado postindustrial, pero la microelectrónica y otras tecnologías han reducido de manera drástica la generación de empleos en servicios, razón por la cual, la baja del empleo manufacturero ya no tiene la salida hacia los servicios.

2. Las condiciones de competencia mundial han cambiado completamente. Hoy el mundo está dominado por las grandes empresas transnacionales. Se trata de la competencia de grandes mastodontes y no de pequeñas hormigas.

Cuando la competencia es de pequeñas hormigas el hecho de que una de ellas muera o de que otras aparezcan no cambia gran cosa los mercados; incluso, en la abundancia de hormigas hay muchas que pueden subsistir sin tener la ne-

cesidad de ser las más fuertes, la dispersión ayuda a que hormigas de muy diferente capacidad puedan coexistir.

En la competencia de mastodontes, la situación es distinta. Hay pocos mastodontes que se pelean furiosamente los recursos disponibles, los cuales se presentan como insuficientes ante la magnitud de los mastodontes. Si un mastodonte se debilita un poco y otro se da cuenta de este hecho, inmediatamente atacará y destruirá al otro; en la competencia de mastodontes, no hay espacio para la diversidad ni para las ineficiencias. Una empresa de automóviles o de computadoras, puede fabricar productos muy eficientes; pero basta con que otra lo haga un poco mejor o genere una imagen de su producto más atractiva, para que la primera tienda a desaparecer del mercado. En la competencia de hormigas, si desaparecen muchas hormigas, las restantes tendrán muchos problemas para sustituir la producción de las desaparecidas. En la competencia de mastodontes todo es diferente, cada uno de ellos es capaz de suplir casi inmediatamente la producción generada por el otro.

Por eso en la competencia actual, que es de mastodontes, toda ineficiencia tecnológica, todo atraso en la implementación de nuevas tecnologías, le puede costar la vida al mastodonte. En esta competencia descarnada y a muerte, los mastodontes, para vivir, buscan ocupar el espacio mundial y ahorrar todo tipo de costos en la producción de bienes y servicios; uno de los costos que se han ahorrado es el de la mano de obra. Todos quieren exportar y reducir costos de mano de obra internos; todos terminan generando desempleo interno y tensiones en los mercados mundiales. Una parte importante del costo de la nueva competencia entre mastodontes, la han pagado los trabajadores de todo el mundo.

En relación con los países atrasados, hay algunas especificidades que conviene recordar.

1. La revolución tecnológica de la agricultura de los países adelantados, ha eliminado las viejas ventajas comparativas que los atrasados temían en este rubro. La agricultura, que era uno de los principales centros de empleo, ha entrado en crisis y, con ella, se ha generado un enorme desempleo. Además, las necesidades de competencia han conducido a incorporar indiscriminadamente tecnologías ahorradoras de mano de obra en este rubro, con lo que el desempleo se ha acentuado.

2. Los cambios en la medicina han reducido la tasa de mortalidad, ello ha implicado un incremento notable en el crecimiento demográfico. Pero el incremento demográfico se encuentra en las últimas fechas ante una menor creación de empleo, razón por la cual el desempleo y el subempleo aumentan con fuerza.
3. Las políticas de "saneamiento", de "ajuste", impulsadas por el FMI conducen a una apertura indiscriminada de la economía, la cual de pronto tiene que hacer frente a toda la competencia de mastodontes. Como las empresas viven con tecnologías atrasadas y el espíritu de innovación empresarial es uno de los elementos más escasos en estos países, entonces se trata de hacer frente a la apertura externa por medio de eliminaciones de empleo y baja brutal de las tasas de salario.
4. La baja en los niveles salariales implica una contracción brutal del mercado interno. El grueso del empleo en las economías pobres, proviene de empresas dedicadas a vender sus productos en el mercado interno; como éste cae, estas empresas o bien quiebran o bien reducen su nivel de producción, pero en ambos casos el resultado es un incremento del desempleo y del subempleo.
5. Como en los países atrasados casi no existen seguros contra el desempleo, los que pierden su empleo o los que no lo encuentran, buscan una forma de vida en la economía subterránea. Ésta tiende a crecer con mucha rapidez.

Una política de empleo

Los círculos viciosos descritos con anterioridad son a los que hay que romperles la espina dorsal, si realmente se quiere implementar una política de generación de empleos.

Desde el punto de vista de un país atrasado es imposible intervenir en las condiciones de la nueva competencia internacional de mastodontes. Se debe tomar ese elemento como un hecho y tratar de enfrentarlo de la mejor manera posible.

La Política Económica Alternativa (PEA) que proponemos implica tomar en cuenta tanto las características de la situación internacional, como las correspondientes a la na-

cional, por eso se propone una estrategia diversificada basada en tres principios (tres locomotoras). Una basada en el mercado interno, otra en el externo y una tercera en los energéticos.

Como ya lo mencionamos, la locomotora del mercado interno es la principal de todas. Se basa en el apoyo substancial al sector agropecuario, en la producción de bienes de consumo que demanda el sector asalariado y en la construcción de vivienda popular. La locomotora del mercado externo, deja en libertad del mercado a la formación de mastodontes internos (de propiedad nacional o internacional) para que entren en competencia en el juego del mercado internacional.

La locomotora del mercado externo es necesaria para exportar y producir las divisas que necesita la primer locomotora, pero hay que tener claro que esta locomotora no va a producir empleos suficientes como para resolver los problemas sociales existentes. Se trata de empresas muy técnicas que usan poca mano de obra.

Será la locomotora del mercado interno la que pueda impulsar la creación de los empleos necesarios. Esta locomotora requiere de la importación de bienes de capital y materias primas que provienen del exterior, por eso necesita de la existencia de la locomotora del mercado externo. Es un hecho que dado el avance tecnológico actual, la locomotora del mercado interno no podrá ser competitiva con los mastodontes externos; por eso necesita la protección del Estado; se requiere un uso prudente de impuestos y permisos de importación, un IVA diferenciado que le sea favorable, un impuesto a las ganancias también diferenciado y finalmente, una política de subsidios.

El apoyo del gobierno tiene que ser prudente; debe implementarse y adaptarse a la coyuntura con criterios sensatos. No se trata de generar ineficiencias sino de proteger condiciones de producción internas que son indispensables.

El crecimiento de esta rama tendrá que basarse en el mercado interno; pero de un modo retrospectivo, el mercado interno no podrá aumentar mas que en el caso de que esta locomotora jale con fuerza. Por eso en esta locomotora se deben de aumentar los salarios reales (base del mercado interno) para impulsar los mercados internos que favorezcan la inversión y la mejoría en la productividad. Se trata de impulsar un sistema retroalimentado en donde el aumento de los salarios y de la ocupación impulsen el mercado interno, y éste favorezca la inversión y la mejora tecnológica.

En esta locomotora son indispensables las empresas medianas, pequeñas y micro. A ellas se les debe dar un impulso muy fuerte e impulsar no solamente la inversión privada sino también la social y, en algunos casos, también la inversión estatal.

En esta locomotora será difícil la tecnología producto de la nueva revolución científica y tecnológica, pero queda abierta una inmensa gama de posibilidades en cuanto a adaptación y combinación de tecnologías que hasta ahora se ha utilizado muy poco pero que ofrece posibilidades muy alentadoras. A este efecto se necesita otra política tecnológica totalmente distinta a la aplicada actualmente por Conacyt, que nos liga hacia el extranjero, sin solucionar los problemas vitales de nuestro interior.

Esta locomotora debe implementar tecnologías con uso intensivo de la mano de obra. Es cierto que este hecho le quita posibilidades de competencia frente al exterior, pero por eso es necesario una política de apoyo gubernamental y de protección frente a la competencia externa.

Es indispensable tomar en consideración que, una política como la que aquí proponemos, nos puede conducir a tasas de crecimiento menores a las provenientes de la política neoliberal actual, la cual, por impulsar la polarización de ingresos y concentrarlos en pocas manos, favorece una elevada inversión ligada al sector exportador. El problema es que esa política neoliberal se basa en bajos salarios y genera desocupación. En nuestro PEA es evidente que, si se aumentan los salarios, la tasa de excedente disponible será menor, y que por lo tanto, en una primera etapa, la tasa de crecimiento tendrá que ser más reducida. Lo que se busca no es cantidad sino calidad de crecimiento.

Además, si los salarios se aumentan de golpe, solamente se iría a un desorden interno nada favorable a los mismos trabajadores. No se puede cambiar de golpe una herencia tan terrible como la que tenemos; lo importante es cambiar las tendencias e impulsar círculos virtuosos que impulsen el salario y el empleo; pero todo ello requiere de prudencia y de tiempo.

Hay que ser claros que no es ni conveniente ni saludable, tratar de reducir la enorme cantidad de empleos que se encuentran actualmente en el interior de la economía subterránea. Reducir la economía paralela como proponen muchos comerciantes, no resuelve nada y sí genera un problema social enorme. Es la política neoliberal que reduce el empleo,

la que impulsa a enormes cantidades de trabajadores a buscar su sustento en la economía subterránea, por eso, toda la cantidad gigantesca de vendedores ambulantes solamente podrá reducirse en la medida en que una política adecuada de empleo se ponga en marcha.

Finalmente, es indispensable tomar en cuenta que, cuando se tienen tasas de crecimiento poblacional tan elevadas como las existentes en México, es casi imposible poder dar un empleo adecuado a toda esa población. Es necesario por ello, impulsar con intensidad las políticas de control de natalidad. Nadie, en las condiciones actuales mexicanas, puede implementar una política adecuada para dar empleo a un millón de nuevos demandantes cada año; esto es imposible para cualquier tipo de política sea de derecha, centro o izquierda, sea neoliberal o no lo sea. Sin política de población no puede haber política de empleo coherente.

LA REESTRUCTURACION DE LA BALANZA COMERCIAL

Uno de los grandes problemas a que se enfrenta México en la actualidad es el relativo al gigantesco déficit en la balanza comercial, el cual se ha convertido en una amenaza hacia toda la estructura monetaria y económica.

El déficit comercial refleja, ante todo, las condiciones de compra y venta de mercancías de un país con el exterior; los orígenes de los déficit muy elevados y persistentes son complejos y no se limitan a una sola causa. En términos generales podemos mencionar cuatro grandes causas que determinan estos déficit o superávit: las relaciones comerciales y de crecimiento; los precios relativos y la tasa de cambio; los déficit gubernamentales; y la creación de dinero en los circuitos monetarios y bancarios.

Una PEA debe tomar en cuenta todos estos elementos si es que quiere ofrecer una respuesta más o menos satisfactoria al grave problema de nuestro déficit comercial con el exterior. En este sentido, a fin de ofrecer una visión global de la PEA que proponemos, presentaremos sintéticamente en qué consiste cada uno de los elementos mencionados.

El comercio y el crecimiento

En países similares a México, todo crecimiento económico conduce necesariamente a la presencia de déficit en el comercio exterior.

La razón es simple: el crecimiento implica la necesidad de importar grandes cantidades de bienes de capital para instalar fábricas y productos intermedios para hacer funcionar las fábricas.

Además, como se trata de países con industria incipiente y poco competitiva, las exportaciones no pueden seguir el ritmo y tienden a crecer mucho más lentamente. El resultado es claro, los déficit en la balanza comercial aparecen de inmediato.

El problema es que aunque temporalmente estos déficit se pueden financiar con el uso de créditos internacionales, entradas de capital o uso de reservas, tarde o temprano la factura llega a su término y cuando ésta llega se expresa generalmente en forma de devaluaciones abruptas y de caídas en el nivel de actividad económica.

Se necesita, además de reducir el nivel del déficit económico, contar con instrumentos apropiados para poder financiarlo satisfactoriamente. Esto requiere de una política industrial, de una política de cambios en la política fiscal y de una política monetaria.

La política industrial ya la hemos mencionado con anterioridad y sintéticamente consiste en una configuración de tres locomotoras: la del mercado interno basada en la agricultura y la producción de bienes de consumo para los asalariados; la del mercado externo basada principalmente en la industria automotriz, electrónica, química y maquila, y la de energéticos, controlada por el Estado y dedicada principalmente al petróleo y derivados y a la energía eléctrica.

La locomotora que produce para el mercado interno es la fundamental, pero es generadora de fuertes déficit en la balanza comercial; por ello, es necesario configurar otros dos tipos de industria que produzcan superávit y, con éste, se pueda financiar el déficit del primero; ésta es la función de la locomotora dedicada al mercado externo.

Hoy día esta locomotora existe, pero funciona muy mal. La apertura con el exterior ha sido indiscriminada, sin orientaciones, sin jerarquías, sin estrategias globales. El resultado es una invasión de productos de consumo junto con los de capital e intermedios, que no solamente producen un

déficit enorme con las cuentas del exterior, sino que conducen a la quiebra masiva de empresas mexicanas.

Por ejemplo, la industria automotriz, a pesar de su rápido crecimiento y transformación no había generado divisas, la cual también había impulsado saldos negativos en el comercio exterior. Esto es un absurdo. La razón principal es que, aunque esta industria ha cambiado mucho, sigue produciendo fundamentalmente para satisfacer el mercado interno de un grupo porcentualmente muy pequeño de mexicanos que pueden acceder al auto. En la actualidad, el sector automotriz mexicano puede estar generando saldos positivos por efecto del aumento en la demanda proveniente de los EU y la contracción del mercado interno por la crisis interna vivida, pero éste es un fenómeno coyuntural que cambiará cuando haya un nuevo repunte de la economía interna.

Lo que se necesita es una política doble. De un lado impulsar la industria automotriz para que produzca fundamentalmente para vender en los mercados de EU, Europa y Japón.

Hasta la fecha ha sido un error fundamental tratar de vender la pobreza de nuestros trabajadores como impulso a la inversión extranjera. La venta de pobreza es una política que coyunturalmente ha ayudado a unos pocos y ha sido un componente del equilibrio de las cuentas macro. Pero ha sido un pésimo negocio para el conjunto de los mexicanos y es una estrategia desafortunada en el mediano y largo plazos para el conjunto del país.

Las empresas norteamericanas necesitan lugares en donde colocar su tecnología más avanzada para poder competir con Europa y Japón. Ese lugar no es fácil que sea su propio país, puesto que existen compromisos laborales, restricciones legales, redes interindustriales ya establecidas, etcétera, que los conducen a que se tengan que parchar tecnologías existentes, con parches que resultan caros e ineficientes.

México puede ser el lugar en donde se instalen estas grandes empresas con tecnologías de punta, que puedan competir con ventaja en los mercados internacionales. Estas empresas sí pueden dejar fuertes excedentes en el comercio exterior que sean la base para financiar a la locomotora del mercado interno.

Sin embargo, no se puede aceptar la entrada irrestricta de empresas extranjeras del estilo propuesto en los párrafos anteriores; éstas deben circunscribirse a unas cuantas ramas estratégicas que ya mencionamos con anterioridad.

Además, esas empresas se deben incorporar en el interior de una clara política industrial. Ésta debería incluir dos aspectos fundamentales: a) una formación de relaciones interindustriales internas a México; b) la posibilidad y necesidad de que empresas y capitales mexicanos participen en esta locomotora.

Se necesita evitar el concepto de maquila. Una maquila como la actual, que tiene una integración nula con el sistema productivo mexicano, no es saludable. Se necesita impulsar con políticas y leyes claras la llegada de empresas que produzcan internamente muchas de las materias primas que reclaman las empresas exportadoras, es indispensable la conformación de una red de relaciones interindustriales interna; de otra forma sucederá lo que actualmente pasa con la empresa maquiladora: se genera muy poco valor agregado interno y por lo tanto, su existencia deja pocas divisas al país.

En segundo lugar, aunque en la locomotora de exportación tendrá un lugar clave la inversión extranjera, es indispensable fomentar la presencia de capital y de empresas nacionales en ella. Esto implica no solamente impulsar las pocas empresas nacionales de exportación que actualmente existen, sino realizar políticas que obliguen a las empresas transnacionales a aceptar capital mexicano y a integrarse con empresas nacionales productoras de bienes intermedios.

Finalmente, la locomotora productora de energía, también debe dejar divisas para financiar la locomotora del mercado interno. El absurdo que hay que evitar es lo que sucede hoy día en que las divisas petroleras se dedican a financiar los déficit que generan las empresas transnacionales que operan en nuestro país. Esto es irracional; las empresas transnacionales se deben autofinanciar en divisas e incluso, dejar excedentes. Los excedentes de las empresas nacionales de energéticos se deben usar para la primer locomotora que incluye al sector agropecuario y a la producción de bienes y servicios para el sector asalariado.

Los precios y la tasa de cambio

Todo comercio exterior está ligado a los precios relativos y éstos dependen de la tasa de cambio.

Se puede jugar en momentos coyunturales con una sobrevaluación o una subvaluación del peso, pero lo que hay que evitar completamente es lo que está haciendo el gobierno

en la actualidad que consiste en sobrevaluar el peso de manera larga. Esta política no solamente es muy peligrosa, sino que además impulsa a los déficit en la balanza comercial e implica un subsidio directo de toda la economía hacia unos cuantos sectores, que contribuye a concentrar mucho más el ingreso.

Se debe mantener una política prudente en materia de tasas de cambio.

El déficit gubernamental

Lo mismo sucede con los déficit gubernamentales. Es cierto que las proposiciones monetaristas que hacen depender los precios y los déficit en balanza comercial de una manera directa de los déficit gubernamentales, son falsas. Pero de ahí no se deriva que el Estado pueda tener los déficit que se le dé la gana y emitir billetes sin ton ni son. No, un uso ajustado y prudente de las finanzas públicas es indispensable.

La política del déficit público es delicada y se debe manejar con mucho cuidado. Nuevamente la palabra ya casi olvidada de *prudencia*, es fundamental.

También se debe considerar que si bien es cierto que un fuerte déficit público se tiende a reflejar en saldos negativos de la balanza comercial, del lado contrario no se puede decir que un superávit en las finanzas públicas sea suficiente para equilibrar al sector externo; el ejemplo actual es claramente demostrativo al respecto.

La generación de dinero en los circuitos monetario y bursátil

Los excesos de dinero no solamente se generan en los déficit gubernamentales. La excesiva especulación en los mercados monetarios, financieros y bursátiles es otra fuente de generación de riqueza separada de la producción de bienes y servicios que puede conducir a una creación monetaria, que por ir más allá de la producción de bienes y servicios interna, se canaliza en la compra de mercaderías del exterior.

De hecho, como en los últimos años el gobierno ha tenido superávit, los excesos de la creación monetaria que son los impulsores principales del gigantesco déficit externo, provienen de las elevadas tasas de interés reales de los mercados financieros y bursátiles y de la excesiva especulación que en ellos se realiza.

De nada serviría una política industrial y comercial, una política de tasas de cambio y una prudencia fiscal, si en las finanzas y en la bolsa domina una especulación desenfrenada.

La especulación no se puede eliminar; incluso una cierta dosis de especulación puede ser saludable, pero es indispensable un conjunto de medidas para evitar los excesos y definitivamente romper con la economía casino en la cual estamos sumergidos hoy día.

HACIA UNA NUEVA INTEGRACIÓN ECONÓMICA REGIONAL

El hecho es que vivimos en una crisis económica profunda y la sociedad civil requiere con urgencia un proyecto económico. Hay que ser claros, para salir de los problemas en que nos encontramos, no basta con tener crecimiento.

Lo hemos dicho y lo queremos repetir: *el problema no se encuentra en la magnitud del crecimiento sino en la calidad del mismo*. Desde nuestro punto de vista el crecimiento debe tener por lo menos tres características:

1. Debe ser un crecimiento integrador de la sociedad y no uno de tipo fragmentador, tal y como se ha implementado en los últimos sexenios.
2. Debe buscar el bienestar individual y social y no el mero incremento de riquezas.
3. Debe basarse en una armonía ecológica.

El hecho es que cuando se hace de las fuerzas del mercado el principal centro forjador del crecimiento, tal y como lo propone el neoliberalismo moderno, se logra cualquier cosa menos un crecimiento integrador, que impulse al individuo y a la sociedad civil y que se genere en términos de armonía económica. Para buscar estos objetivos, se requiere una PEA que contenga a las diferentes regiones de México, como una de sus partes clave.

Una nueva estructura regional

Un elemento central es la descentralización de los recursos presupuestales del Estado hacia los municipios, los cuales deben tener una presencia mucho más importante.

Pero consideramos que sería un grave error simplemente dividir una parte del presupuesto federal y otorgarlo directamente a los municipios. Con esta política no se resolvería nada; cada municipio vería aumentados considerablemente sus recursos, pero ninguno de ellos recibiría lo suficiente para poder hacer frente a las enormes necesidades que tienen enfrente.

Lo que necesitamos es otra cosa: una política adecuada de desarrollo regional cuyo resultado sea la generación de una riqueza mejor distribuida regionalmente, con base en la cual los municipios puedan recabar una tributación más elevada y así hacer frente a sus necesidades.

Pero, desgraciadamente, hay que reconocer un hecho: es imposible desarrollar todas las regiones a la vez y en proporciones similares. Por el contrario, lo que se debe hacer es establecer ciertos centros de desarrollo que, a su vez, se transformen en impulsores de sus regiones. Se debe evitar el centralismo absurdo que hoy tenemos y para ello hay que establecer varios centros de desarrollo regional a lo largo y ancho de todo el país.

Otro hecho que hay que reconocer es: no habrá industrialización si no se logran centros regionales generadores de economías externas y que hagan posible la configuración de importantes economías de escala. Este hecho conduce a la necesidad de establecer centros de concentración industrial.

Nuestra proposición consiste en que se deben formar tres tipos de centros de desarrollo económico y social. A estos centros los denominamos centros regionales primario, secundario y terciario.

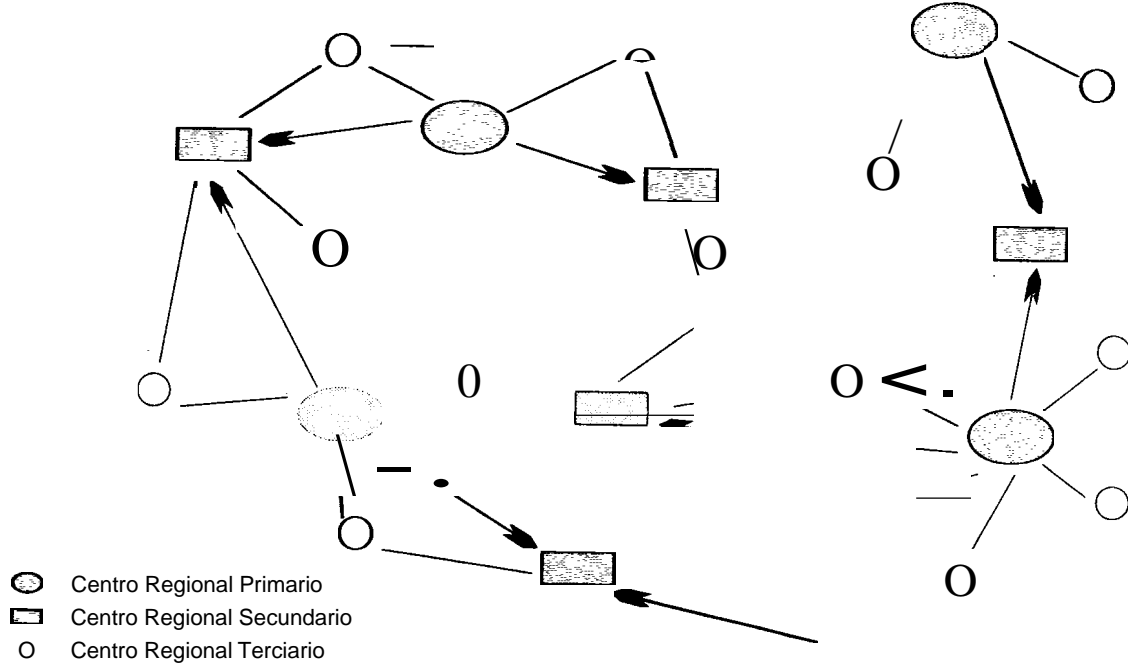
Un centro regional primario es aquel en el que se realiza una concentración tal en la producción de bienes y servicios, que permite la configuración de economías externas y economías a escala y, por lo tanto, llega a funcionar como un polo de atracción en la generación de bienes y servicios.

No toda la actividad productiva tiene que estar concentrada en los centros primarios, muchas pequeñas o medianas industrias, lo mismo que talleres o procesos de producción de las empresas mayores, podrán localizarse en los centros regionales secundarios.

Finalmente, los centros terciarios son productores de materias primas y servicios para los centros secundarios y primarios.

Hoy las complejidades de las actividades sociales y económicas se extienden a todos los niveles y, naturalmente, lo re-

Hacia una nueva integración económica regional



gional es también complejo. De lo que se trata es de establecer una red compleja de relaciones interregionales e interindustriales en las cuales haya una concentración productiva que permita el desarrollo de las economías externas y de escala, pero en tal forma que los resultados de estas ventajas se extiendan y distribuyan hacia otras regiones. De esta manera las ventajas se retroalimentan unas a otras y fortalecen las iniciales con que cuenta cada región. Si no se establecen redes en las que los elementos positivos de las industrias y regiones fortalezcan a los que provienen de otros lugares y de esta manera se configure una fuerza global que supere con mucho a la proveniente de cada una de las partes, será muy difícil (o casi imposible) que se pueda formar una industria mexicana capaz de competir en el TLC y en los mercados internacionales. Recalcamos que no estamos en contra del TLC pero que sí debe tener fuertes modificaciones, ya que su estructura actual sólo beneficia a los grandes grupos industriales y a los consorcios financieros.

Debe notarse que en la actualidad ya se comienza a formar un conjunto de redes regionales e industriales. El caso es que las redes que hoy día se configuran no son las que la sociedad mexicana requiere sino aquellas determinadas por los mercados, es decir, por las fuerzas que los dominan: los grandes intereses industriales internacionales y los grupos financieros locales junto con los intereses del grupo político en el poder. Lo que se requiere es otra estructura: aquella que responda a las necesidades de la sociedad en su conjunto y, por lo tanto, se tendrá que actuar muchas veces a contracorriente del mercado y esto solamente se puede lograr con una clara política industrial y de integración regional.

Hemos propuesto tres locomotoras y a éstas hay que ubicarlas adecuadamente para lograr una integración regional acorde con los intereses de la sociedad mexicana.

En la locomotora del mercado interno se tiene un juego amplio de posibilidades. Ésta se puede usar para reestructurar las actuales zonas deprimidas y para impulsar otras que tiendan a resolver los problemas de las zonas que han quedado demasiado atrasadas, por ejemplo el caso de Chiapas. Es indispensable recordar que si se quieren hacer muchas zonas primarias de este estilo, lo único que se logrará es el fracaso de todas. Por eso es importante que la selección se realice teniendo en cuenta los actuales factores de localización ya existentes o los que se puedan construir por efecto de necesidades.

En el caso de la locomotora del mercado externo es poco lo que se puede hacer, ya que en este caso es importante respetar las reglas de la competitividad internacional. Por eso hay que seguir a las regiones que ya se están formando en esta dirección, por ejemplo el caso de Tijuana o el corredor Saltillo-Monterrey. Pero al contrario de la forma como se ha procedido hasta ahora, hay que hacer una política industrial no solamente para impulsar a estas zonas, sino para que el crecimiento de éstas no se quede aislado del resto del país y sólo proporcione enclaves de industria para la exportación. No, se necesita una política de integración de estas zonas con las regiones productivas internas de tal modo que las economías de escala tengan una ventaja generalizada. También se tiene que buscar la manera de que alrededor de estas zonas se formen centros regionales secundarios y centros terciarios, pues de otra forma no lograremos ni empleo ni bienestar generalizado.

Para la locomotora energética también hay mucho que hacer. Es evidente que no se pueden cambiar los centros de extracción petrolera, pero lo que sí se puede hacer es que se constituyan en centros regionales primarios y que se integren a la red nacional. De lo segundo solamente se han realizado algunos intentos poco felices; lo que se necesita es un cambio radical. Es absurdo que ahí en donde se encuentra el petróleo, en las regiones del sureste, sean también las más pobres del país. Los habitantes de las regiones petroleras merecen otra suerte. Además se trata de un desperdicio increíble de fuentes de economías de escala y de economías externas.

Nuestras costas son otros lugares en donde se pueden formar grandes centros de desarrollo regional primario. En este caso se deben considerar tres elementos: el comercio portuario, la riqueza del mar y la riqueza turística. Los desperdicios actuales son monumentales y el uso que se logra en función de la concentración de riqueza para unos cuantos es un insulto para el resto del país.

HACIA UNA NUEVA POLÍTICA MONETARIA Y FINANCIERA

Lo monetario y lo financiero constituyen puntos neurálgicos de la vida social actual. En el proyecto neoliberal actual, lo financiero es el centro aglutinador y orientador. En un PEA aunque lo central es lo productivo, no por ello se

debe dejar de lado lo financiero, que seguirá siendo un aspecto importante de la vida económica y que si no se atiende puede generar turbulencias que acaben con el mejor programa alternativo.

Las tasas de interés afectan a todo aquel que pide crédito o que cuenta con algunos ahorros. La tasa de cambio es un elemento clave no solamente para las importaciones y las exportaciones, sino que también es central para la determinación de la tasa de inflación interna. La deuda interna del gobierno y de las empresas, puede trastornar todos los circuitos financieros y, por lo tanto, afectar el proceso de inversión, crecimiento y formación de empleo; otro tanto sucede con la marcha de la bolsa de valores. En fin, cuando la banca obtiene ganancias monopólicas (como es el caso actual en México) hay un traslado nocivo de recursos desde toda la economía hacia los banqueros, las carteras vencidas explotan y todo el proceso económico se disloca y tiende a la crisis.

Nuestros puntos de vista se centran alrededor de los siguientes factores:

- 1) La tasa de interés.
- 2) La tasa de cambio.
- 3) La especulación bursátil y financiera.
- 4) La estabilización monetaria.

Dados los límites de un artículo académico, sólo podremos presentar una visión sintética y necesariamente esquemática. Sabemos que son indispensables más estudios, más análisis y más discusiones al respecto.

La tasa de interés

La tasa de interés es el centro de todo el proceso monetario y financiero, ya que juega un papel relevante en la formación de niveles de inversión, en la estructura de precios y monto de la inflación interna, y en todo el proceso de distribución del ingreso.

Hay dos clases de tasas de interés: las pasivas (que son las que pagan los bancos) y las activas (que son las que cobran los bancos por sus créditos).

Las tasas de interés pasivas en México son demasiado elevadas tanto en relación con la inflación interna como cuando se les compara con las prevalecientes en los *EV*. Pe-

ro las tasas de interés activas son un absurdo que provienen de la existencia de un oligopolio bancario y financiero que ha sido profundamente dañino a toda la economía del país.

Para bajar las tasas de interés (tanto las pasivas como las activas), proponemos lo siguiente:

1) Acabar con los monopolios financieros.

Se deben mantener las ganancias justas y adecuadas que todo proceso económico debe contener, pero hay que suprimir los diferenciales entre tasas activas y pasivas que tienen como origen el mero ejercicio de un monopolio.

Restringir un monopolio es aumentar los niveles de competencia, por eso se sugiere:

- a) Abrir una verdadera competencia de la banca internacional sobre los monopolios internos. La apertura contenida en el TLC y que actualmente se está implementando, es una falsa apertura ya que impone límites muy restrictivos a la actividad de la banca extranjera, lo que en la práctica se traduce en un simple reparto del mercado, el cual quedará segmentado sin que haya una verdadera competencia entre los segmentos. El TLC implica una apertura en casi todos los sectores pero no para los grupos financieros mexicanos que siguen estando sobreprotegidos.
- b) Mantener la posibilidad del Estado de intervenir en las tasas de interés y en la conformación de los circuitos monetarios y financieros, por medio de la propiedad estatal de uno o dos grupos financieros.

Es cierto que la banca totalmente estatizada no era una vía adecuada; pero tal y como lo muestran los hechos actuales, una banca totalmente privatizada es profundamente negativa. Dejar todo al libre mercado, es propiciar que los especuladores se apropien de él. Se necesitan soluciones adecuadas y prudentes, por eso se requiere la presencia de una banca estatal que implemente una política competitiva que evite los excesos monopólicos de una banca totalmente privatizada.

No se trata de evitar la libre competencia sino que se trata de lograr que ésta sea realmente efectiva y por eso se necesita la competencia de una banca estatal limitada en capacidad, pero efectiva en cuanto posibilidades. La banca privada competirá frente a la estatal y evitará las ineficiencias de ésta;

pero la banca estatal competirá frente a la privada para eliminar la determinación monopólica de las tasas de interés activas.

- e) Impulsar una banca cooperativa ligada a los sectores sociales.

A este respecto el mundo de los países desarrollados nos ofrece experiencias muy importantes, de las cuales hay mucho que aprender.

- d) Establecer una clara reglamentación bancaria que prohíba que el diferencial entre tasas activas y pasivas exceda determinados límites. Éstos pueden ser variables en función de la evolución de los mercados y determinados por el Banco de México.

2) Estimular la innovación financiera a fin de ofrecer títulos denominados en pesos que sean atractivos para el ahorrador.

Solamente en la medida que haya títulos adecuados, habrá demanda de los mismos que impliquen fuerzas que hagan bajar las tasas de interés pasivas. Algo de esto ya se ha realizado, pero todavía queda un buen camino por recorrer.

3) Adecuar la oferta monetaria al objetivo de buscar tasas de interés más bajas.

Esta proposición supone un cambio completo en la política que implementa el Banxico. En efecto, actualmente la variable de control es la oferta monetaria, la cual se busca reducir para mantener estabilidad en los precios. En esta situación las tasas de interés quedan libres y, naturalmente, ante ese tipo de política monetaria restrictiva el resultado es que las tasas de interés se elevan substancialmente.

Nuestra proposición es la contraria: hacer de las tasas de interés la variable de control. Se deben buscar tasas de interés bajas y para su logro se debe ofrecer el circulante adecuado.

Evidentemente que no se debe aumentar la oferta monetaria al punto tal que se genere una inflación indeseable, y por eso aquélla se debe mantener en el interior de un rango de variación, en el cual se busca que las tasas de interés sean bajas, pero se evitan emisiones monetarias que produzcan inflaciones indeseables. Es cierto que estos márgenes de acción no son muy amplios pero existen en la realidad y una

política prudente debe jugar en su interior. Lo que se debe evitar son las recesiones causadas por la política monetaria que en su afán de controlar los precios, se encuentra dispuesta a provocar una crisis global de la economía tal y como ha pasado desde hace dos años.

La tasa de cambio

Se deben evitar fuertes sobrevaluaciones o subvaluaciones de la tasa de cambio. Estos son dos errores que se han cometido. En el sexenio pasado se abusó de la subvaluación, en el actual se ha llevado la sobrevaluación hasta extremos excesivos.

La tasa de cambio tiene repercusiones directas en los déficit externos, en el flujo de capitales y en el monto de la inflación.

El sistema monetario actual (tanto en lo nacional como en lo internacional) es altamente inestable y especulativo. Es negativo actuar como lo hace hoy el Banxico: mantiene políticas rígidas frente a las tormentas e inestabilidades. La política en materia de tasas de cambio debe ser clara para poder evitar la formación de expectativas negativas, pero la claridad no implica rigidez. La rigidez ciega, nos conduce a peligros muy graves como son los que actualmente vivimos; se requiere lo contrario: la claridad acompañada de la prudencia y de la flexibilidad.

Como tendencia general se debería buscar un peso ligeramente subvaluado. Esta subvaluación ligera es necesaria para ayudar a las empresas mexicanas frente a la competencia internacional. Es evidente que estas empresas tienen desventajas importantes en materia de tecnología, administración y mercados, razón por la cual no pueden competir directamente sin graves riesgos de quiebra. Ahora bien, sobrevaluar el peso como se hace ahora, es propiciar directamente problemas financieros y quiebras (tal y como sucede en la actualidad).

La especulación bursátil y financiera

La especulación bursátil y financiera ha sido excesiva en México; es verdad que todos los mercados de este tipo requieren de una cierta dosis especulativa para su funciona-

miento, pero en México hemos llegado a exageraciones inadmisibles. Para evitarlas sugerimos las siguientes medidas:

- 1) Mayor control sobre las actividades bursátiles. Vigilar más la calidad de los bonos emitidos, impulsar una mayor presencia de empresas en la bolsa de valores, castigar claramente y con severidad todo tipo de operaciones basadas en información privilegiada, etcétera.
- 2) Imponer elevadas tasas impositivas a lo que se puede definir como sobreganancias provenientes de una actividad bursátil meramente especulativa.

La estabilización monetaria

Se debe reconocer que la estabilización monetaria es clave y que en la actualidad, dadas la mundialización de los mercados, la inestabilidad de los mismos y las repentinas turbulencias a que se ven sometidos, no puede quedar en manos de un solo país la posibilidad de la estabilización de su moneda.

Proponemos acuerdos de estabilización internacional a dos niveles: hacia el norte, en el marco del TLC, y hacia el sur, con algunos de los países que ya han firmado acuerdos de libre comercio.

Hacia el norte, al TLC se le deben agregar acuerdos de estabilización financiera; éstos deben incluir puntos como los siguientes:

- a) Apoyo crediticio para hacer frente a crisis de estabilización. Algunos de éstos ya existen, pero se deben ampliar e institucionalizar para que no dependan de las coyunturas políticas de EU y Canadá.
- b) Compromiso de los distintos bancos centrales para recomprar su propia moneda en los mercados de divisas del peso cuando este último se encuentre bajo un ataque especulativo. Un acuerdo similar existe en Europa pero no se encuentra incluido en el TLC.
- e) Establecimiento de un fondo de estabilización monetaria para mantener el tipo de cambio de las tres monedas.

En relación con los países del sur de América Latina, es muy conveniente proponer, con algunos de ellos, el funcionamiento de una "serpiente monetaria", que no solamente pueda ayudar a la estabilidad de cada moneda que participe en aquélla sino que establezca una unidad de cuenta común, que permita hacer negociaciones sobre la deuda externa de estos países. Si se lograra titular la deuda externa en términos de esta unidad de cuenta, se daría un enorme paso en la estabilidad monetaria de los países que participen en la "serpiente".

Nótese que no se propone una moneda común, sino que, dentro de las distintas funciones que tiene una moneda, sólo se establezca la correspondiente a la unidad de cuenta.

Finalmente, no habrá estabilidad monetaria si no se logran reducir los déficit en materia de comercio exterior. Pero los déficit externos no bajarán en volumen si no se incrementa substancialmente la tasa de ahorro de la economía mexicana. Por eso el aumento en el ahorro interno es clave para toda política de estabilización.

Para estimular el ahorro, se proponen tres políticas:

- a) Limitar el crédito al consumo.
- b) Estimular planes para la vejez. Lo existente en la actualidad es válido pero ampliamente insuficiente; en este respecto se necesitan avances substanciales.
- e) Ofrecer en el mercado títulos atractivos y seguros para el ahorrador.

No es conveniente tratar de implantar títulos con un riesgo igual a cero; en primer lugar porque esto no es posible y, en segundo, porque puede resultar demasiado caro. Lo que debería haber es presentar con claridad los riesgos que sufre el ahorrador (hoy existen muchos títulos como si fuesen seguros, cuando el título 100% seguro no existe) y establecer una relación adecuada entre riesgo del título y beneficio que se espera del mismo.

LA POLÍTICA FISCAL DEL PERIODO 1987-1994: DÉFICIT, SUPERÁVIT, DÉFICIT

Arturo Huerta G.*

ANTECEDENTES DE LA POLÍTICA FISCAL

La incapacidad de financiamiento endógeno de la economía

Una característica de los años setenta fue el **déficit** público creciente como resultado de que el Estado actuaba en gran medida como motor del crecimiento económico. Su financiamiento descansó en el endeudamiento externo. Al no impulsar dicho déficit una dinámica económica más integrada internamente, no se configuraron efectos multiplicadores del déficit sobre el ingreso y el ahorro interno en los niveles necesarios para que dicha dinámica repercutiera favorablemente sobre el sector financiero, las finanzas públicas y sobre el sector externo, para así disminuir los requerimientos financieros externos, por lo que la economía siguió dependiendo de la entrada de capitales.

El freno de la entrada de endeudamiento externo y la necesidad del ajuste

De tal forma, las características asumidas por la dinámica económica, reflejadas en déficit del sector externo creciente, no generaron recursos necesarios para cubrir las obligacio-

* Profesor de la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Economía, UNAM.

nes financieras contraídas, por lo que se terminó por frenar la disponibilidad financiera externa y el crecimiento de la economía en 1982.

Al dejar de contar la economía con recursos financieros para cubrir sus déficit, tenía que disminuir las presiones sobre sus desequilibrios internos y externos, se veía obligada a generar un superávit de comercio exterior para cubrir el pago del servicio de la deuda externa.

Ello obligó a realizar un proceso de ajuste a partir de fines de 1982, encaminado a asegurar el pago de dichas obligaciones. La tónica de la política de ajuste ha sido la contracción del gasto e inversión pública para sanear las finanzas y disminuir las presiones sobre el sector externo y sobre la demanda crediticia.

Déficit público como resultado de la inestabilidad monetaria

No obstante el superávit primario alcanzado en las finanzas públicas a partir de 1983, prosiguió el déficit público debido a las presiones que ejercían las políticas de aumento de la tasa de interés (para fomentar el ahorro interno), así como la política devaluatoria (dirigida a generar el superávit comercial para cubrir las obligaciones financieras internacionales), sobre la carga del servicio de la deuda pública.

La inestabilidad monetaria configurada por la política devaluatoria, impedía el saneamiento de las finanzas públicas, a pesar del superávit primario alcanzado. De tal forma, la política fiscal contraccionista no reducía la inflación, ni alcanzaba el saneamiento de las finanzas públicas.

El déficit público mantenía las presiones sobre la tasa de interés, sobre los créditos, como sobre la base monetaria y sobre el tipo de cambio, lo cual retroalimentaba las presiones sobre las finanzas públicas, acentuándose el proceso recesivo e inflacionario que caracterizó a la economía de 1982 a 1987.

Tales presiones sobre las finanzas, comprometían la participación del Estado en la economía, ya que lo obligaban a disminuir más su gasto programable, así como a proceder a la venta de las empresas públicas, sobre todo de las pequeñas y medianas, en ese periodo.

El ajuste fiscal y su impacto negativo sobre la esfera productiva

Las políticas contraccionistas emanadas de la necesidad de disminuir las presiones sobre las finanzas públicas, como para crear holgura en el sector externo para cubrir las obligaciones financieras con los acreedores internacionales, terminaron por rezagar los sectores estratégicos y prioritarios de la economía. La política fiscal dejó de desempeñar el papel de promotor de la inversión productiva, ya que redujo subsidios y contrajo la expansión del mercado interno, indispensable ello para fomentar la inversión productiva y las bases reales de la dinámica económica en el país.

El déficit público y su impacto sobre el financiamiento interno

El déficit público en el periodo 1982-1987 presionó sobre el financiamiento interno ante la actitud de los acreedores internacionales de frenar el crédito externo. Así, el déficit generado por la gran transferencia de recursos hacia los acreedores internacionales repercutía, en gran medida, en demanda de montos crecientes de crédito interno para su financiamiento,

Asimismo, la alta tasa de interés interna, junto a la política devaluatoria, aumentaban las presiones sobre las finanzas públicas, lo que incrementaba el monto de la deuda pública interna, manteniéndose latentes las presiones sobre dichas finanzas. Por lo tanto, de no replantearse el pago del servicio de la deuda pública externa, así como de no disminuir el monto de la deuda pública, la tasa de interés interna y el papel activo de la política cambiaria, ningún superávit primario lograría el saneamiento de las finanzas públicas, ni reducir la inflación)

¹ En relación con este tema, véase A. Huerta G., *Liberalización e inestabilidad económica en México*, Diana, México, 1992, cap. 1.

LA POLÍTICA FISCAL A PARTIR DE LA POLÍTICA DE LOS PACTOS

Factores que permitieron el ajuste fiscal

La política fiscal en el periodo de Salinas (Dic. 1988-Dic. 1994) se dirigió a alcanzar el saneamiento fiscal a través de las siguientes medidas:

- disminución de la inversión pública
- reforma tributaria
- renegociación de la deuda pública externa
- venta de grandes empresas públicas
- estabilización monetaria-cambiaría

La reforma tributaria y la política de ingresos

Entre las características de la reforma tributaria realizada en el gobierno de Salinas de Gortari, destacan:

- la disminución de las tasas impositivas y del número de gravámenes
- la ampliación de la base impositiva y del número de contribuyentes
- la eliminación de la doble tributación interna y el combate a la evasión y elusión

Ello se tradujo en aumento de los ingresos tributarios del gobierno federal en términos reales, lo que llevó al incremento de la participación de tales ingresos en el total de ingresos del sector público federal (véase el cuadro 1). La mayor participación de los ingresos ordinarios del gobierno federal en el total de ingresos del sector público, se explica por el crecimiento real de los ingresos tributarios.

Es ilustrativo analizar el comportamiento de los ingresos no tributarios del gobierno federal. Aquí destacan los derechos, sobre todo de hidrocarburos, así como los aprovechamientos (ingresos extraordinarios de la venta de empresas) y los productos (ingresos por servicios). En 1987, el 72.8% del total de los ingresos no tributarios se constituían por los derechos provenientes de hidrocarburos. Su participación disminuye conforme aumentan los ingresos extraordinarios en aprovechamientos (de venta de empresas), los cuales pasan de 12.8% en 1987 a ser el 47.4% en 1991 y 48.8% en 1992. Estos ingresos caen en 1993 y pasan a ser el 19.9%

CUADRO 1
Ingresos ordinarios del gobierno federal

	<u>Ingr. ordinario</u>	<u>Ingr. tributario</u>	<u>Ingr. no tributario</u>
	Ingr. total	Ingr. total	Ingr. total
1987	31.5	19.4	12.1
1988	32.8	23.0	9.8
1989	34.5	24.0	10.5
1990	35.8	24.7	11.1
1991	42.5	25.1	17.3
1992	50.0	30.7	19.3
1993	48.2	36.2	12.0

FUENTE: Elaborado con base en datos de la Cuenta de la Hacienda Pública. *Sexto informe de gobierno*, Presidencia de la República, México, 1994, p. 51.

del total de los ingresos no tributarios y aumenta la participación de los derechos de hidrocarburos a 68.3% de dicho total. Por su parte los ingresos por productos, caen significativamente en 1988 y 1989, como consecuencia de las políticas del pacto, que en esos años sacrificaron el precio de los servicios públicos para bajar la inflación. En 1990, 1991 y 1992 aumentan dichos ingresos como consecuencia del aumento de sus precios para hacerlos rentables para su posterior privatización, cayendo drásticamente dichos ingresos en 1993, como consecuencia de dicha privatización.^é

La estabilidad cambiaria-monetaria para disminuir las presiones sobre las finanzas públicas

La simple política monetaria y fiscal contraccionista era insuficiente para disminuir la inflación. La política del pacto tuvo que establecer una paridad cambiaria nominal fija del peso frente al dólar para reducir la inflación.^f Ello se da en un contexto de apertura externa generalizada de la economía y de disminución de aranceles, lo cual permitió gran entrada de importaciones baratas, que generaron un proceso de competencia que obligó a los productores de bienes co-

² Dichos datos fueron elaborados a partir del cuadro de la página 52 del *Sexto informe de gobierno*, 1994.

³ Para dicho análisis véase A. Huerta G., *La política neoliberal de estabilización económica en México*, Diana, México, 1992, cap. 2.

merciables a reducir el crecimiento de los precios y sus márgenes de ganancia.

La reducción de la inflación permitió reducir las altas tasas de interés que venían predominando. Esto, junto a la estabilidad nominal del tipo de cambio, la reforma tributaria, la renegociación de la deuda y la disminución de su monto, redujeron las presiones financieras sobre las finanzas públicas (véase cuadro 2).

CUADRO 2
Indicadores de finanzas públicas

Años	Deuda interna PIB	Deuda externa PIB	Pago de intereses gasto total del sect. púb.	Intereses PIB	(Déf.) o Supo finan. sect. púb. PIS
1987	19.5	54.9	47.4	20.0	(15.1)
1988	19.0	44.5	44.4	17.3	(10.8)
1989	17.6	39.0	39.2	13.4	(5.8)
1990	16.8	30.1	32.7	10.0	(3.5)
1991	15.8	20.9	21.5	5.6	(1.4)
1992	10.3	16.8	11.9	4.0	0.5
1993	7.9	14.1	12.6	3.0	1.0

FUENTE: Elaborado con base en datos del Banco de México y de la Cuenta de la Hacienda Pública, *Sexto informe de gobierno, 1994*.

La privatización de empresas públicas y la entrada de capitales, como elementos clave de la reducción de la inflación y del ajuste fiscal

Además de estabilizar el tipo de cambio nominal para reducir la inflación y la tasa de interés, y así las presiones que esto ejercía sobre el servicio de la deuda pública, el gobierno se vio obligado a renegociar la deuda pública externa para disminuir su monto y los pagos para asegurar el ajuste fiscal.

Para conseguir la renegociación de la deuda externa, se avanzó en la privatización de las empresas públicas, así como en la mayor liberalización y desregulación de la economía. Ello permitió no sólo un mejor un trato de los acreedores internacionales hacia el país, sino también facilitó y

amplió la frontera de influencia del capital externo en la economía nacional, para así financiar el déficit externo y mantener la estabilidad monetaria.

El sector público, ante los problemas de financiamiento, se ve obligado a acentuar la política fiscal contraccionista, y la venta de empresas para disminuir el monto de la deuda pública, y restringir la emisión de activos financieros, para así alcanzar el saneamiento fiscal.

Además, la venta de activos públicos contribuyó a financiar el déficit de la balanza de pagos, para eliminar las presiones sobre el tipo de cambio y sobre la tasa de interés, indispensable para disminuir el servicio de la deuda pública y alcanzar el saneamiento fiscal.

La reducción del pago de intereses contrajo los gastos totales devengados por el sector público. En el cuadro 3 se observa que la disminución del pago de intereses tuvieron una caída real absoluta del periodo 1988 a 1993 de 78.1% (equivalente al 12.2% promedio anual), lo que explica a su vez la baja de los gastos no programables y del gasto neto total, y lo que permitió el aumento del gasto **programable**, y dentro de éste el gasto social.

CUADRO 3

Gasto neto devengado del sector público presupuestario
(millones de nuevos pesos)
(precios constantes, 1978 =100)

	Gasto neto total	Gasto programable total	Gasto no programable	Pago de intereses
1988	10379.8	4957.6	5421.7	4609.6
1989	9538.5	4973.0	4565.5	3740.7
1990	9141.8	5209.7	3932.1	2991.0
1991	8127.0	5398.8	2728.2	1750.0
1992	7991.2	5596.6	2394.6	1353.2
1993	8009.4	5922.0	2087.3	1010.5

Fuente: Elaborado con base en datos de la Cuenta de la Hacienda Pública, anexo del *Sexto informe de gobierno*, 1994, p. 59.

La venta de empresas públicas significa un cambio de propiedad para disminuir pasivos y para sanear las finanzas públicas. Cuando no se generan condiciones de pago para cubrir las obligaciones contraídas, se recurre a la venta de activos. Ello es resultado de la mala utilización que se hizo de los recursos provenientes del endeudamiento. Mientras no se mejore la dinámica de acumulación interna y la situación del sector externo, la economía seguirá fomentando la entrada de capitales, y comprometiendo los activos reales, tanto públicos como privados.

La entrada de capitales al país ha sido promovida por las diversas reformas que el gobierno ha realizado. Éstas han generado confianza al capital financiero, y han permitido de nuevo el acceso a los mercados internacionales de capital. Entre estas reformas destacan: el ajuste fiscal (la contracción de la inversión pública, la reforma tributaria y la privatización de grandes empresas públicas); la renegociación de la deuda externa; la desregulación de la actividad económica; la liberalización del sector financiero, así como el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá.

El saneamiento de las finanzas públicas, la privatización y la liberalización y desregulación de la economía, están orientados a crear expectativas de estabilidad y rentabilidad, para promover entrada de capitales. Es a través de ampliar la frontera de influencia al gran capital nacional y transnacional, que se incentiva la entrada de capital para financiar el desequilibrio externo generado por la política de apertura externa y por la política de estabilización.

Se favorece la participación del sector privado en la infraestructura a través de esquemas de privatización y concesión en el uso de activos del gobierno federal.

Ha sido con base en disminuir la esfera de influencia del sector público en la economía, como de otorgar mayores concesiones y ampliar la frontera de inversión del sector privado, la forma en la que se ha conseguido la entrada de capital externo (véase cuadro 4).

El capital externo fue fundamental para financiar el tipo de cambio nominal fijo y reducir la tasa de interés, indispensables para bajar la inflación y para alcanzar el ajuste fiscal,

Se evidencia que han sido tales cambios estructurales los que llevaron a la reducción de la inflación y al ajuste fiscal. Tales "logros" no tienen sustento endógeno. No es el crecimiento de la productividad y de la producción lo que los

CUADRO 4
Entrada de capitales
 (millones de dólares)

	Saldo de cta. cap. de la bza, pagos	Inversión extranjera total directa de cartera			Préstamos y depósitos
1990	8163	6004	2633	3371	10859
1991	24942	17505	4762	12743	8436
1992	26544	22404	4393	18011	-1412
1993	30884	33333	3320	28432	1630

fuENTE: Banco de México, anexo del *Sexto informe de gobierno*, 1994, p. 138.

sustenta, sino que se alcanzan a través de políticas contraeccionistas, como con la venta de activos públicos y mayor liberalización económica que otorga mayores concesiones al capital extranjero. Esto es reconocido por el secretario de Hacienda de la época, que nos dice que: "Uno de los elementos más importantes en la estrategia de ajuste y cambio estructural ha sido la desincorporación de empresas del sector público... una condición necesaria para la corrección permanente de las finanzas públicas"⁴

Si no fuera por la privatización y la liberalización económica, no se hubiera dado la entrada de capitales suficientes para mantener la estabilidad cambiaria nominal y bajar la tasa de interés, indispensables para el saneamiento fiscal.

Por lo tanto, depende del número de activos públicos y privados sujetos a venta, como de las expectativas de rentabilidad y crecimiento que los inversionistas extranjeros tengan del país, lo que determina el flujo de capitales para mantener o no las políticas de estabilidad en la economía.

La permanencia de la política cambiaria antiinflacionaria y la apertura comercial, demandaba constantes cambios estructurales de orientación de mercado, es decir, privatización de grandes empresas públicas y mayor liberalización económica, para promover la entrada de capitales. Este hecho es reconocido por Pedro Aspe cuando afirma que "La privatización podría reforzar también otras políticas ma-

⁴ Véase Pedro Aspe, *El camino mexicano de la transformación económica*, FCE, México, 1994, p. 154.

macroeconómicas dirigidas a estabilizar la inflación y el tipo de cambio nominal.⁵

Objetivos del saneamiento fiscal

Se prioriza el saneamiento de las finanzas públicas para no originar presiones sobre precios, créditos y tasa de interés, así como sobre el sector externo, ya que ello desestabilizaría la moneda. La política económica privilegia la estabilidad monetaria para generar certidumbre para atraer capitales y evitar acciones especulativas que trastuquen el sistema financiero, las finanzas públicas, las reservas internacionales y la economía en su conjunto. De tal forma, el saneamiento de las finanzas públicas y la estabilidad monetaria están mancomunados.

El ajuste fiscal está dirigido a restringir la participación del Estado y ampliar la influencia del sector privado en la economía. Se alcanzan tales objetivos a costa de desatender la esfera productiva, de disminuir los activos públicos, de otorgar concesiones crecientes a la inversión extranjera, y de mantener una política cambiaria antiinflacionaria, que atenta sobre la producción y sobre el sector externo. Ello hizo que dicha estabilización y el saneamiento fiscal, descansarían en la entrada creciente de capitales.

LA INVIABIIDAD DE PASAR DE LA INFLACIÓN Y DEL AJUSTE FISCAL AL CRECIMIENTO ECONÓMICO

Las políticas que reducen la inflación y alcanzan el ajuste fiscal, frenan el crecimiento económico

Los "logros" macroeconómicos alcanzados no lograron configurar un crecimiento sostenido de la economía, debido a los problemas que las políticas de estabilización y de saneamiento de las finanzas públicas originaron sobre la esfera productiva y sobre el sector externo.

La disminución de la inflación se logró a costa de la distorsión generalizada de precios relativos. No sólo entre

⁵ *ibid*, p. 167.

los precios internos *versus* externos, sino también al interior de la estructura de los precios internos, pues éstos se rezagaban ante la competencia desleal que configuraba el tipo de cambio sobrevaluado. Este tipo de cambio descapitaliza a los sectores y ramas productivas que no tienen nivel competitivo frente a importaciones, afectando el crecimiento de la producción y del empleo, además de repercutir negativamente sobre el sector externo y frenar la actividad económica.

Asimismo, dicha paridad cambiaria terminó atentando sobre los depósitos en moneda nacional, debido a que el riesgo cambiarlo existente (configurado por el gran déficit externo) favorece la demanda por dólares y por activos financieros indexados al dólar. El superávit fiscal alcanzado, contrajo la inversión pública y desatendió sectores estratégicos. Así, en 1993 los organismos y empresas de control presupuestal registraron superávit financiero debido a la disminución de la inversión ya la desincorporación de empresas públicas.⁶

En consecuencia, tales políticas atentan sobre la atención de los problemas productivos, y sobre la superación de las presiones sobre el déficit externo, por lo que se frena la actividad económica y se compromete el ajuste fiscal y la reducción de la inflación.

La búsqueda de objetivos inmediatos de saneamiento fiscal y de reducción de la inflación, descuidaron los efectos que generan las políticas contraccionistas y de tipo de cambio antiinflacionario, utilizadas para tal efecto.

La disminución de la inversión pública relegó el desarrollo tecnológico, las obras de infraestructura y a las empresas estratégicas, afectando la productividad y la competitividad de la economía.

A pesar que el déficit fiscal y la alta inflación representaban una limitante al crecimiento económico, el superávit fiscal y la reducción de la inflación alcanzadas por el gobierno de Salinas, no permitieron flexibilizar la política económica (disminuir la tasa de interés, ni flexibilizar los gastos públicos y los créditos), dado el gran déficit externo originado por la política cambiaria antiinflacionaria y la propia política de contracción de la inversión, derivada del saneamiento de las finanzas públicas.

⁶ En dicho tenor el *Quinto informe de gobierno*, 1993, señala que "La mejor posición financiera del sector paraestatal también renejó 108 avances del proceso de redimensionamiento puesto en marcha para reducir la participación del Estado en áreas y sectores no estratégicos y prioritarios" (p. 41).

Por más que se trataba de consolidar el saneamiento fiscal y la disminución de la inflación, no había condiciones para realizar transformaciones microeconómicas. Los productores manufactureros y agrícolas requieren créditos de largo plazo, y a bajas tasas de interés para realizar sus proyectos de inversión y modernización. Ello no se puede alcanzar dado el creciente déficit externo y el carácter cortoplacista del capital que lo venía financiando. No obstante la reestructuración de orientación de mercado (disminución de la participación del Estado y la mayor desregulación y liberalización económica), no se alcanzaron los condicionantes macroeconómicos para el crecimiento sostenido.

Tales reformas estructurales fueron incapaces de compatibilizar el ajuste fiscal con el ajuste externo, condición necesaria para compatibilizar la baja inflación con el crecimiento económico sostenido.

La disminución de la participación del Estado en la economía, y el proceso de desregulación que le acompaña, no dinamizaron la inversión productiva del sector privado.

Por lo tanto, no puede procederse al saneamiento de las finanzas públicas y a reducir la inflación, a través de políticas que desatienden la producción y aumentan la vulnerabilidad externa de la economía.

Costos de la baja inflación y del ajuste fiscal

Las políticas que redujeron la inflación, tales como el tipo de cambio sobrevaluado, el saneamiento de las finanzas públicas, y la apertura generalizada de la economía, resultaron muy costosas, dado el impacto negativo que han originado sobre la producción, sobre el empleo, como sobre el sector externo. Esto, a su vez, implicó venta creciente de empresas públicas, mayor endeudamiento del sector público y del sector privado, así como mayores concesiones al capital externo para que fluyera al país.

Con el gobierno de Miguel de la Madrid se privilegió el ajuste externo para cubrir el pago del servicio de la deuda externa, a costa del crecimiento económico, de alta inflación y déficit público. El gobierno de Salinas de Gortari, por su parte, privilegió la disminución de la inflación y el ajuste fiscal, a costa de profundizar el déficit externo y de comprometer la esfera productiva y la soberanía del país, lo cual terminó a fines de 1994 con los "logros" alcanzados.

La incompatibilidad del ajuste fiscal con el sector externo

Las políticas que llevaron al saneamiento fiscal y a la reducción de la inflación, tuvieron impacto negativo sobre el sector externo. La disminución del gasto e inversión pública, la privatización de las empresas públicas, la eliminación de subsidios y la estabilidad cambiaria nominal, si bien contribuyeron al saneamiento fiscal, fue a costa de relegar la atención de los rezagos productivos que comprometían más la capacidad competitiva de la economía, lo que aumentaba el déficit externo. La política cambiaria antiinflacionaria jugó un papel importante en la disminución de la inflación y del pago del servicio de la deuda pública, a costa de reducir los niveles de competitividad de la producción nacional frente a importaciones. Ello explica el porqué el ajuste fiscal no fue acompañado del ajuste del sector externo. Al no compatibilizarse dichos ajustes, no se podía flexibilizar la política fiscal ni crediticia para retomar el crecimiento, ya que ello repercutiría en presiones sobre precios, sobre las finanzas públicas y sobre el sector externo, lo que exigiría mayores capitales para su financiamiento. Al no poderse flexibilizar la política fiscal, se evidencia que dicho ajuste no fue exitoso. Éste se debilitaba ante el déficit externo que origina.

El desequilibrio externo compromete el ajuste fiscal

El desequilibrio externo derivado de los problemas productivos agudizados por la política de ajuste fiscal, así como por la apertura externa y por el tipo de cambio antiinflacionario, termina comprometiendo el saneamiento de las finanzas públicas.

El financiamiento del déficit externo ejerce presiones sobre la tasa de interés y sobre la estabilidad cambiaria nominal, lo cual aumenta el costo del servicio de la deuda pública y elimina el superávit fiscal.

Al no ir acompañado el saneamiento de las finanzas públicas del ajuste externo, se mantiene una demanda permanente de capital para su financiamiento, lo cual termina comprometiendo el saneamiento fiscal alcanzado. Éste resulta incapaz de absorber el impacto que se deriva de las políticas para alcanzar el ajuste externo, o para asegurar su financiamiento.

No ha habido condiciones endógenas que dieran permanencia a la reducción de la inflación y al saneamiento de las finanzas públicas. La estabilidad monetaria y el ajuste fiscal se debilitan ante las dificultades financieras para cubrir el déficit externo, ya que esto se traduce en alzas a la tasa de interés y del tipo de cambio. Ello refleja la fragilidad y vulnerabilidad a que nos han llevado las reformas estructurales de orientación de mercado (la disminución de la participación del Estado, la privatización de grandes empresas públicas, la apertura externa y la mayor liberalización y desregulación de la economía). Tales reformas no logran niveles productivos y financieros para compatibilizar el ajuste fiscal con el ajuste externo, como para consolidar la reducción de la inflación y para retomar el crecimiento económico sostenido.

La transitoriedad de la reducción de la inflación y del ajuste fiscal

Los elementos que han hecho posible el financiamiento del sector externo, y por lo tanto del tipo de cambio antiinflacionario, se han agotado. El ajuste patrimonial realizado para reducir el monto de la deuda pública interna y financiar el déficit externo (para así alcanzar el saneamiento de las finanzas públicas y la estabilidad cambiaria nominal), ha tenido una eficacia temporal. Esto se debe a que han proseguido el bajo ahorro interno y las presiones sobre el sector externo, lo cual atenta sobre la estabilidad e intermediación financiera de la economía, lo que a su vez genera presiones sobre las finanzas públicas. De tal forma, el ajuste patrimonial y la disminución del monto de la deuda pública no resolvieron en forma permanente el problema financiero del sector público. Si bien logró disminuir el servicio de la deuda pública, no mejoró las condiciones financieras en la economía, dado el contexto recesivo en la producción y el creciente déficit externo derivados del conjunto de cambios estructurales de la política económica actual. Ello impide el establecimiento de bajas tasas de interés y emitir títulos de deuda pública de largo plazo, por lo que se mantienen latentes las presiones sobre las finanzas públicas.

Al proseguir e incrementarse el déficit externo, no se configuran condiciones crediticias, de tasa de interés y estabilidad cambiaria nominal favorables para las finanzas pú-

blicas, por lo que la reducción del servicio de la deuda pública fue sólo transitoria.

El problema del sector externo se agudiza porque el ajuste patrimonial y la entrada de capitales no han canalizado recursos a la inversión productiva, tanto para mejorar la productividad y competitividad de la producción nacional, como para asegurar mayores efectos multiplicadores internos que mejoren las condiciones productivas y financieras, necesarias para la estabilización y las finanzas públicas internas.

Los requerimientos financieros del sector externo llevan a aumentar la tasa de interés para atraer capital. Dicha entrada obliga a emitir deuda pública interna para contrarrestar el impacto inflacionario que origina. Al aumentar de nueva cuenta el monto de la deuda pública interna y las tasas de interés y el deslizamiento cambiario (derivado del riesgo cambiario que origina el déficit externo y del carácter cortoplacista del capital que lo financia), resurgen las presiones sobre las finanzas públicas. Ello reduce los efectos positivos que la entrada de capitales había generado sobre las finanzas públicas, tanto al bajar la tasa de interés, como al financiar la estabilidad cambiaria nominal y reducir la carga del servicio de la deuda pública. Se evidencia la temporalidad del ajuste patrimonial para sanear las finanzas públicas, ya que no se reduce el déficit del sector externo y no se alcanzan mejores condiciones crediticias de largo plazo, ni una estabilidad sostenida del tipo de cambio nominal.

La conjunción del déficit externo con el déficit público, hace que resurjan expectativas inflacionarias. Ello da pie a prácticas especulativas de fuga de capitales que profundizan la problemática del sector externo, del sector financiero y las finanzas públicas, lo que terminaría desestabilizando a la moneda nacional.

NUEVAS PRESIONES SOBRE LAS FINANZAS PÚBLICAS

Las políticas dirigidas a contrarrestar los problemas de acumulación de las empresas, presionan sobre el ajuste fiscal

Las políticas del pacto constantemente venían contemplando medidas dirigidas a paliar los problemas financieros

que las empresas estaban enfrentando a raíz de la competencia desleal y de la contracción del mercado interno. En tal sentido se ubican las políticas de reajuste de precios y tarifas de los bienes y servicios del sector público por debajo de la inflación, lo cual acentuaba la descapitalización de las empresas públicas, además de disminuir los ingresos de capital del sector público.

En el mismo sentido han actuado las políticas de reducción de impuestos. En éstos sobresale la ampliación del plazo de cinco a diez años del periodo de acreditamiento del impuesto al activo; la elevación de la deducción anual de depreciación de vehículos de 20 a 25%; el aumento de la deducción a la inversión en equipos contaminantes y la disminución de 35 a 34% del impuesto sobre la renta; la ampliación de la tasa de depreciación de activos intangibles del 10 al 15%; la depreciación inmediata de todas las inversiones de las pequeñas y medianas empresas y la reducción en 10% de la tasa de impuesto al activo. El gobierno ha pretendido a través de la disminución de impuestos a las empresas, sortear los problemas de competitividad y de acumulación que enfrentan éstas. De igual forma, la política del Procampo de incremento del gasto público, estaba orientada también a apoyar a los productores agrícolas ante sus problemas de competitividad.

Dichas políticas de disminución de impuestos, y de los precios de los bienes y servicios del sector público, y el apoyo al campo, dirigidas a amortiguar los problemas derivados de las políticas del pacto, se tradujeron en menores ingresos, y en mayores gastos, lo cual terminó por eliminar el superávit fiscal alcanzado.

Los problemas financieros y su impacto sobre las finanzas públicas

Las presiones sobre las finanzas públicas se derivan de los problemas de financiamiento que enfrenta la economía. Las necesidades de financiamiento del déficit externo llevan a aumentar la tasa de interés para atraer capital para cubrir dicha brecha, lo cual termina por comprometer el ajuste fiscal.

El riesgo cambiario y la vulnerabilidad del capital externo que financia la brecha externa, mantienen latentes la fragilidad monetaria y financiera, así como las presiones so-

bre las finanzas públicas. Así, el aumento del monto de la deuda pública en 1994, junto al alza de la tasa de interés y al deslizamiento cambiario, llevaron a desaparecer el superávit fiscal, impidiendo instrumentar políticas fiscales para el crecimiento, tales como subsidios, exenciones tributarias e inversión pública, entre otras.

Por lo tanto, no se puede asegurar el saneamiento fiscal con el solo decreto de la autonomía del Banco de México. (Éste no tiene cómo disminuir las presiones sobre el sector externo, el cual es causa de las permanentes presiones sobre las finanzas públicas y sobre la moneda.

Las presiones que pasaron a enfrentar las finanzas públicas en 1994, hicieron que resurgieran expectativas inflacionarias, lo que dio lugar a fuga de capitales para cubrirse ante una eventual devaluación. Los agentes económicos pasaron a percibir que el saneamiento de las finanzas públicas y la estabilidad monetaria no eran duraderos, lo que los llevó a prácticas especulativas que redujeron significativamente las reservas internacionales.

Cuando la economía deja de ofrecer condiciones de estabilidad monetaria, de rentabilidad y de pago de las obligaciones financieras contraídas, se frena la entrada de capitales y propicia su salida, lo cual complica el financiamiento del déficit externo, así como del sector público y privado, lo que termina por comprometer la estabilidad monetaria-cambiaria.

Las presiones sobre la estabilidad monetaria, derivadas del déficit externo, de la menor entrada de capitales, de la reducción de las reservas internacionales, y de las presiones sobre las finanzas públicas, acentuaron la fuga de capitales que derivaron en la devaluación del 20 de diciembre de 1994.

Las nuevas presiones que enfrentan las finanzas públicas, a raíz de la devaluación y de las alzas de la tasa de interés, romperán el ajuste fiscal.

Existe incapacidad del ajuste fiscal para absorber las presiones del alza de la tasa de interés y de la devaluación, por lo que se generarán mayores presiones sobre el crédito interno y externo, y sobre la tasa de interés y la moneda, evidenciándose el carácter endógeno de ésta.?

⁷ Véase: Alvaro Zini, "Hiperinflación, credibilidad y estabilización: un ensayo de interpretación de historia monetaria", en: *Investigación Económica*, numo 209, julio-septiembre, 1994.

En la actual liberalización financiera, el aumento de la demanda crediticia incrementará más la tasa de interés, lo que retroalimentará las presiones sobre las finanzas públicas y los efectos recesivos sobre la economía.

El déficit de las finanzas públicas es inminente ya que no hay condiciones para aumentar los ingresos públicos de capital, ni los ingresos tributarios, dados los problemas de crecimiento que enfrenta la economía. Asimismo, el ajuste patrimonial, si bien originó efectos favorables, en el corto plazo, sobre las finanzas públicas (al disminuir el monto de la deuda pública interna), por otro lado frenó los ingresos de capital del sector público que se derivaban de las ganancias de las empresas vendidas.

El contexto de déficit externo, déficit público y devaluación, generará inestabilidad financiera y monetaria, y un fuerte proceso recesivo e inflacionario que sería difícil de revertir, dada la magnitud de los problemas productivos, así como de la deuda externa, del sector financiero y del sector externo.

Esta situación podría superarse si se asegurase un flujo creciente y permanente de entrada de capitales que financien el déficit externo y la estabilidad cambiaria, para evitar presiones sobre la tasa de interés y las finanzas públicas, y por lo tanto sobre la oferta monetaria. El problema es de dónde vendría suficiente capital para hacer frente a las exigencias financieras de la economía.

¿Actuará EU como garante de última instancia y vendrá al rescate de la economía mexicana? Y si lo hace, ¿a qué costo será? ¿Implicará ello la venta de Pemex y de la CFE?

Ello evidencia cómo el fracaso del modelo neoliberal lleva a mayor pérdida de soberanía y de identidad nacional, de no revertirse dicho modelo.

EL PROGRAMA DE EMERGENCIA ECONÓMICA DE ERNESTO ZEDILLO: NUEVO AJUSTE FISCAL

*Los ajustes fiscales predominantes comprometen
el crecimiento económico y la soberanía nacional*

La incapacidad del Estado de encarar las repercusiones que la devaluación y el alza de la tasa de interés tienen sobre sus finanzas públicas, lo obliga a realizar un nuevo ajuste fiscal para evitar mayores presiones crediticias y sobre la

oferta monetaria, que puedan acentuar las expectativas de inestabilidad monetaria prevaleciente.

Para realizar el ajuste fiscal, es decir para evitar un déficit público creciente, se plantea que se contraerá el gasto público. Al respecto cabe señalar que lo que está presionando las finanzas públicas son la devaluación, el alza de la tasa de interés y el crecimiento de la deuda pública interna. Mientras no se incida sobre tales variables, ninguna contracción del gasto público alcanzará de nuevo el saneamiento de las finanzas públicas.

El gobierno pretende a través de la disminución del gasto público, y de la devaluación, disminuir el déficit de la cuenta corriente, para así evitar mayores presiones sobre el tipo de cambio y sobre la tasa de interés. El problema del déficit externo no es resultado de exceso de demanda que se corrija con mayor contracción del gasto público. La economía no creció en 1993 y el déficit comercial externo fue de 19 mil millones de dólares, evidenciando que lo que está detrás de dicho déficit es el contexto de economía abierta, la competencia desleal, así como los fuertes rezagos productivos de la economía nacional. Por lo tanto, la mayor contracción del gasto público vendrá a profundizar los rezagos productivos y a afectar más la competitividad de la producción nacional frente a importaciones, lo que mantendrá latentes las presiones sobre el sector externo y sobre precios.

La historia se repite: no se reconocen los errores del pasado

Regresamos de nuevo a la política de 'ajuste de 1982 a 1987, donde predominaron la devaluación y la contracción del gasto de no pago de interés para realizar el ajuste externo. Dichas políticas generan un contexto recesivo e inflacionario que perpetúa las presiones sobre las finanzas públicas y jamás alcanzan la estabilidad monetaria.

La política contraccionista ha sido una constante desde 1982 a la fecha. Una mayor contracción del gasto público acentuará los problemas de acumulación de capital que enfrentan las empresas, lo que profundizará el desempleo y los conflictos sociales que conlleva. Asimismo, los problemas de las empresas impiden incrementar los impuestos para así realizar el ajuste fiscal.

No se puede recurrir a ajustes que profundicen la recesión y acentúen la inflación, ya que no hay pueblo que lo so-

porte. La solución más viable que se vislumbra dentro del modelo económico predominante para encarar las presiones sobre el ajuste fiscal, sobre el sector externo y las reservas internacionales, es la profundización del cambio estructural, señalado en el propio Programa de Emergencia Económica, y que también ha sido una constante de la política actual. Ello implica avanzar en la privatización de las empresas públicas, con la consecuente pérdida de soberanía.

La mayor venta de activos públicos, y sobre todo considerando la magnitud de las empresas que quedan (pemex y CFE), no sólo reduciría el monto de la deuda pública, sino que también aseguraría el financiamiento del déficit externo para frenar la devaluación, así como el alza de la tasa de interés y las presiones sobre las finanzas públicas.

Se recurre a ajustes fiscales y patrimoniales permanentes para asegurar el financiamiento del creciente déficit externo y para evitar mayores presiones sobre el tipo de cambio que propician prácticas financieras inflacionarias, y desestabilizan la moneda y la oferta monetaria.

La economía cae en un constante proceso de privatización y de liberalización para saldar las cuentas públicas y del sector externo y para evitar mayor inestabilidad monetaria.

Se comprometen los activos nacionales y el control sobre los sectores manufacturero, comercial y financiero, para mantener la economía abierta y la confianza del gran capital, relegando así los preceptos y principios en que se sustenta todo proyecto nacional. El problema es que no se puede caer permanentemente en ajustes patrimoniales, no sólo por la pérdida de soberanía que ello ocasiona, sino también porque los activos públicos no son infinitos. Al mantenerse el contexto de economía abierta, proseguirán las presiones sobre el sector externo y las exigencias de financiamiento externo, y el problema es ¿qué se va a tener que vender para atraer capitales una vez que se acaben las empresas públicas?

HACIA UN AJUSTE FISCAL ALTERNATIVO

Un ajuste fiscal que no comprometa el patrimonio nacional, ni el crecimiento económico, ni la soberanía

Se precisa de un ajuste fiscal que no se realice a costa de la venta creciente de empresas públicas, ni de la dismi-

nución de la inversión. Esto exige, por un lado, reducir los gastos corrientes. Para ello se tiene que disminuir el monto de lo adeudado, como la tasa de interés y evitar mayor devaluación de la moneda. Para la reducción del monto de la deuda se requiere renegociar sus montos y pagos, en la perspectiva de su reducción, como de la postergación de los pagos. Se precisa reducir las presiones sobre el sector externo y el carácter cortoplacista de la entrada de capitales, para disminuir las presiones sobre el tipo de cambio y sobre la tasa de interés. Ello es indispensable para disminuir el servicio de la deuda y las presiones sobre las finanzas públicas.

Para que el ajuste fiscal evite presiones sobre los precios y sobre el tipo de cambio y la tasa de interés, dicho ajuste debe alcanzarse sin comprometer la producción y sin aumentar las presiones sobre el sector externo.

Para ello, el fortalecimiento de las finanzas públicas tiene que ir acompañado de la reformulación de la política regulatoria del Estado frente al sector externo, al sector financiero y al sector productivo. Esto es necesario para evitar mayores presiones sobre el tipo de cambio y sobre el sector financiero, para ir conformando condiciones crediticias favorables para retroalimentar el saneamiento de las finanzas públicas y para retomar la dinámica económica.

La solvencia de las finanzas públicas y la capacidad ordenadora del Estado sobre el sector externo y el sector financiero, son condición para promover el desarrollo productivo, competitivo y sostenido de la economía.

La necesidad del ajuste externo, indispensable para la estabilidad, el ajuste fiscal y el crecimiento sostenido

La magnitud y el carácter estructural del déficit externo (baja competitividad de la economía, alto coeficiente importado, bajo coeficiente exportado, alto endeudamiento externo), dificultan realizar el ajuste de dicho sector, para alejar la inestabilidad cambiaria y propiciar recursos financieros favorables para el ajuste fiscal y para el crecimiento.

La devaluación de la moneda, no disminuirá significativamente el déficit comercial externo, ya que detrás de éste subsisten fuertes rezagos productivos que demandan importaciones independientemente de cuál sea la paridad cambiaria. Si bien la devaluación incentiva a las exportaciones, el problema es que éstas tienen un alto componente importado

y muchas de esas empresas tienen deuda en dólares, por lo que sus costos aumentarán, lo que merma las ventajas competitivas que genera la devaluación. A fin de no caer en fuertes contextos recesivos e inflacionarios es preciso realizar el ajuste externo desde una perspectiva de reestructuración del sector productivo, para avanzar en la sustitución de importaciones y en la promoción de exportaciones. Asimismo, deben disminuirse las transferencias de recursos al exterior, evitar la competencia desleal a través de revisar la apertura externa (mayor protección tarifaria y no tarifaria, compatible con las normas internacionales).

Mientras no se logre disminuir la brecha externa o alcanzar un financiamiento de largo plazo permanente de dicho déficit (que no comprometa la soberanía nacional), no se podrá eliminar la inestabilidad cambiaria, ni la alta tasa de interés, ni disminuir las presiones sobre las finanzas públicas, ni por lo tanto flexibilizar la política fiscal y crediticia para retomar el crecimiento económico.

MÉXICO: POLÍTICA MONETARIA ALTERNATIVA DESPUÉS DE LA "MODERNIZACIÓN"

Irma Manrique Campos"

POLÍTICA MONETARIA: ¿HASTA DÓNDE?

De las políticas que conforman el cuerpo general de la política económica, la política monetaria es quizá una de las más difíciles de delimitar, pues si bien con frecuencia se le define para reconocerla como engrane fundamental de la compleja maquinaria económica que maneja y controla (en mayor o menor grado) el Estado, el intento por delimitar su alcance se complica, por un lado, frente a la paulatina simbiosis con la denominada política financiera (que comprende de manera particular la del gasto público, pero es también la crediticia y cambiaria); y, por otro, frente a los objetivos, estrategias e instrumentos que le son propios, pero que están sujetos tanto a variables de tiempo y lugar, como a su interrelación con otras políticas particulares y, especialmente, a las transformaciones que parten de las distintas orientaciones y concepciones filosóficas que comporta el propio Estado.

Si se tienen en cuenta estas condicionantes para su delimitación y desagregación, se puede aceptar, de manera general, que la política monetaria representa el "conjunto de estrategias e instrumentos eficaces encaminados a ser utilizados en el control que ejerce el Estado sobre la moneda y el crédito, a fin de actuar sobre la economía nacional e impulsarla a su máximo, combinada con otras políticas";¹ también se puede determinar que: a) los fines de la política monetaria no son solamente los propios de esta política sino tam-

• Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM.

¹ Roberto Martínez LeClainche, *Introducción a la teoría y política monetaria*, UNAM, México, 1979, p. 34.

bién los de la política económica general y, b) que los medios empleados no son exclusivamente monetarios.

Es del dominio general el hecho de que, bajo la influencia de varios factores evolutivos, básicamente políticos, institucionales y teóricos, la actitud del Estado mexicano ante los problemas económicos se ha modificado profundamente. Por consiguiente, en el ámbito monetario, el banco central-autoridad monetaria por excelencia- ha adoptado un nuevo enfoque y una filosofía operativa, acorde a la reestructuración financiera y considerada como la más adecuada a la problemática que plantea la actual crisis financiera, tanto de carácter estructural como coyuntural; lo cual incide de manera fundamental en el tipo de política monetaria que aplica.é

El esfuerzo por definir y delimitar a la política monetaria resulta básico en la explicación concreta del papel que ha desempeñado y desempeñará en el futuro de corto y de largo plazos. También por ello resulta necesario considerar la *relación que existe entre política económica y política monetaria* y luego, entre ésta y la actividad institucional del banco central. Al reconocer esta relación podremos saber si la política monetaria constituye una parte tan importante como decisiva de la política económica o si, en relación con ésta, actúa tan sólo como correctivo. En efecto, si se atribuyen a la política monetaria fines propios, éstos, combinando su gran generalidad con la que es típica de los instrumentos monetarios, no podrán dejar de ejercer también su influencia en cualquier objetivo que se proponga la política económica.

Las metas económicas —con particular énfasis en los últimos años- han ido variando, convirtiéndose en objetivos políticos y, por ello, las finalidades económicas del Estado son, por supuesto, distintas. Ésta es la razón por la que a nadie escapa el que la modernización económica del régimen saliente fue llevada a cabo integralmente, y que la misma "requirió" para su realización amplias "reformas del Estado",³ particularmente impactantes en el ámbito monetario-financiero. Modernización que por efecto de tales reformas implicó un proceso de liberalización, apertura, desregulación y privatización, que deliberadamente vino a dar congruencia

2 Véase: Francisco Borja Martínez, "Reforma Constitucional para dotar de autonomía al Banco de México", en: *Actualización Jurídica*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 1994.

3 Véase: Secretaría de la Presidencia, *Plan Nacional de Desarrollo, 1989-1994*, México, 1990, p. 13.

y continuidad a los efectos reestructuradores de la década anterior, época en que los "cambios" obedecían a una estrategia denominada entonces de cambio estructural.

También resulta incontrovertible en este contexto, que el proceso de modernización, en el que se liberaliza y privatiza la economía mediante una amplia apertura productiva, comercial y financiera, fue propiciando un mayor poder monopólico a algunas fracciones del capital, particularmente a aquellas vinculadas con la esfera monetario-financiera.

Fue muy claro que la orientación favoreció desde entonces tanto al capital extranjero en forma de inversión y préstamo transnacional, como a los grandes grupos económicos de capital privado nacional. Es importante reflexionarlo hoy, porque estas fracciones del gran capital, que se han venido incubando primero al calor del patrón desarrollista y fortaleciéndose aún más en los años recientes (conforme se agotaba el patrón al centralizar el excedente, principalmente por los medios financieros) adquirieron un poder de decisión extraordinario.

Bajo los nuevos parámetros, los capitales privados intentan asumir desde entonces la rectoría y responsabilidad de la economía, en tanto que la participación estatal tiende a reducirse a simple garante del libre mercado. Así, la combinación de estrategias, políticas e instrumentos favorece claramente a dichos capitales, lo cual resulta totalmente congruente con la modernización, ya que estas fracciones del capital trascendieron la etapa transicional y se convirtieron en un bloque hegemónico estable a mediano y largo plazos.

La actual emergencia de éstos -sus protagonistas centrales- la reestructuración y modernización del sistema monetario-financiero, son elementos del periodo de transición que además armonizan con la política de bloques a partir del Tratado de América del Norte.

POLÍTICA MONETARIO-FINANCIERA EN LA "MODERNIZACIÓN"

El proceso "modernizador" de la política monetario-financiera, cubre hasta hoy básicamente tres etapas:

1. La reprivatización bancaria, y la desregulación y liberalización monetario-financiera que se inician desde 1990, instrumentan la estrategia de la recuperación económica con estabilidad de precios que a partir de entonces propicia

la competencia abierta entre bancos nacionales y extranjeros; las adquisiciones y fusiones de bancos; la reducción del margen de intermediación financiera; el manejo más conservador de los activos y pasivos y la tendencia a la reducción de los riesgos mediante la capitalización progresiva.

La eliminación total del régimen de inversión obligatoria para la banca se justifica bajo el principio de libertad de restricciones institucionales, a través de la desaparición total del encaje bancario y la autonomía del banco central, "para institucionalizar la permanencia de una política monetaria prudente..." y asegurar la estabilidad de precios. Autonomía que constituye, desde el punto de vista estrictamente monetario, el cambio más trascendente.

A partir de estas reformas, el crédito interno se convierte en el instrumento de política del Banco de México para influir sobre el mercado monetario, pues en el proceso de liberalización se ha permitido que las tasas de interés se ajustaran libremente, a fin de lograr el objetivo cambiario. Se propone que a partir de entonces, el banco central sólo intervendría en el mercado para eliminar las fluctuaciones erráticas de las tasas de interés, sin intervenir en las tendencias subyacentes. Para alcanzar tales objetivos, se establecen límites al crecimiento del crédito interno del banco central mediante operaciones de mercado abierto.

La combinación de los diversos factores macroeconómicos que en los dos primeros años consolidaron una mejoría de las expectativas respecto al futuro de la economía mexicana da lugar al fuerte ingreso de capitales del exterior que propició considerables incrementos en las reservas internacionales, pues de 17 381 millones de dólares en 1991 llega a 24 537 millones de dólares en 1993,⁵ suma que si bien amplió la capacidad de importar de la economía, dio lugar también a otros efectos desfavorables sobre la demanda agregada al generar presiones inflacionarias.

El instrumento de ataque estrictamente monetario de esterilización, se ha combinado con la flexibilidad de la política cambiaria mediante una banda de flotación, que entre piso y techo ha fluctuado desde entonces entre el 3% y 4%; además de plantear límites a la capacidad de endeudamiento externo de la banca comercial. Sin embargo, los resultados no han sido los esperados: en primer lugar, la base

4 Banco de México, *Informe Anual 1991*, México, p. 48.

5 Banco de México, *Informe Anual 1991*, México, p. 29.

monetaria se ha incrementado con rapidez (4.4% en 1990, 7.6% en 1991, 14% en 1992 y 8.7% en 1993); en segundo lugar, los ingresos de capitales han repercutido en el sector externo, dando lugar a una ampliación importante del déficit en cuenta corriente (al representar 2.6% del PIB en 1990, 4.7% en 1991, 8.2% en 1992 y 8% en 1993).⁶

Podría decirse, en suma, que las operaciones de intervención esterilizadora han dado algunos resultados útiles pues apoyaron los objetivos cambiarios y de control de la demanda interna frente a la masiva influencia de capital externo, pero han evidenciado al mismo tiempo fuertes limitaciones, pues por un lado implican altos costos fiscales o cuasifiscales (al aumentar las tasas de interés internas); o, al esterilizar para impedir caídas de liquidez, se propiciaron, en el primer semestre de 1994, importantes pérdidas de reservas internacionales, que se calculan en más de 6 mil millones de dólares. Pero lo más relevante de todo es que a final de cuentas ha resultado evidente la limitada independencia de la política monetaria, la que, aunada a un régimen de banda de flotación, se combina con los costos que implican las operaciones de intervención esterilizadora por la fuerte afluencia de capitales externos; ha requerido del respaldo de otras políticas, particularmente de la fiscal, y de mayor flexibilidad en los topes de la banda."

II. Hasta 1993, la normatividad no solamente contempla la formación de agrupaciones financieras integradas sino que plantea una "separación entre grupos financieros y grupos industriales y comerciales" que "evita que ni un grupo financiero pueda controlar a uno industrial o comercial, ni uno comercial o industrial lo pueda hacer con uno financiero".⁸ A pesar de estos propósitos expresados, en la meteórica reestructuración financiera mexicana ha sido notable la tendencia a la concentración y a la internacionalización del sistema, siendo evidente además que, ante la agudización de la competencia de los capitales locales, tiende a consolidarse la

⁶ Cálculos realizados con base en las cifras de los informes anuales 1991, 1992 y 1993, del Banco de México.

⁷ Dado el nivel constante del piso de la banda de fluctuación cambiaria, el deslizamiento del techo implicó que se diese una amplitud creciente de la misma, la cual fue, al cierre de 1992, de 4.3%, y al término de 1993 llegó a 9.1%. Banco de México, *Informe Anual* 1993, p. 85.

⁸ Véase: "Ley de Regulación de Agrupaciones Financieras", en: *Diario Oficial de la Federación*, julio 18, 1991.

hegemonía de importantes grupos económicos o conglomerados empresariales, específicamente en grandes conglomerados financieros, que concentran la propiedad de los principales bancos y empresas.

HI. Hoy, una vez más, como en reiteradas ocasiones en los últimos años, el entorno internacional se caracteriza por una disminución de la liquidez, aumento de las tasas de interés, contracción de los circuitos comerciales y grave deterioro de los términos de intercambio; endeudamiento interno creciente e insolvencia generalizada de empresas y personas que repercuten en el sistema financiero.

A nivel interno, estas repercusiones son especialmente graves para la banca múltiple, en la que se registran, desde hace por lo menos cinco años, crecientes volúmenes de carteras vencidas, no obstante los programas encaminados a controlar su crecimiento, pues de los últimos tres años, el fenómeno alcanzó niveles alarmantes entre 1992 y 1993, ya que los saldos en cartera vencida de actividades comerciales sufrieron un incremento de casi 200 millones de nuevos pesos, equivalente a un 104.5%; y la de los créditos al consumo, más del 137%.⁹ A lo inadecuado de la "estrategia de recuperación de créditos", se le suma, por un lado, una estrategia contraccionista de la política monetaria, que provocó drástica disminución y encarecimiento del financiamiento; y, por otra, la severidad de los castigos a los deudores morosos, que incluyen la enajenación de parte o de todo su patrimonio; lo que finalmente constituye postración, desaliento y desaparición de numerosas micro, pequeñas y medianas empresas.

La situación se ha tornado más compleja y contradictoria durante el primer semestre de 1994, cuando los principales indicadores macroeconómicos empezaron a mostrar los efectos de severas presiones externas de un dólar en crisis, de una pronunciada crisis política interna y el agotamiento de la estrategia gubernamental, la que, pese al crecimiento del 2.2% del PIB en lo que va del año, éste no alcanza a reflejar, en toda su magnitud, la pérdida del poder adquisitivo de la mayoría de la población, que además enfrenta la carestía y escasez del crédito.

y más contradictoria resulta porque simultáneamente se han ido generando las condiciones para la reestructuración financiera que se basa en una nueva fase de centralización del

⁹ Banco de México, *Informe Anual 1993*, pp. 364 y 365.

capital y se ponen en marcha los mecanismos capaces de lograr la recomposición del bloque en el poder, no obstante el crítico esquema de deterioro que en el campo monetario-financiero propician: la inestabilidad de los mercados, el descenso de las utilidades de la banca comercial, la enorme afluencia de intermediarias financieras extranjeras con su inminente marea de competencia; la retracción de la inversión nacional y extranjera ante la todavía incierta realidad económica y política, y lo que faltaba para enrarecer el ambiente de la transición de poderes: el escándalo en que se ha visto envuelto el sector por los sonados casos de dos de los grupos financieros que han incurrido en operaciones de carácter fraudulento.

PROPUESTA DE UNA POLÍTICA MONETARIA ¿ALTERNATIVA?

Resulta sin duda un tanto ilusorio y hasta parcial el plantear una política monetaria alternativa a la actual, sin tomar en consideración la necesaria concatenación y **congruencia** con toda la estrategia de política económica que obedezca, en sus propósitos más trascendentes, a un proyecto nacional, propósitos que se compadezcan con el auténtico desarrollo económico, social y político que el país requiere con urgencia. Desarrollo que signifique no solamente "crecimiento económico sostenido con estabilidad de precios", sino avance tecnológico que modernice las estructuras productivas y estimule las esferas distributivas, generando al mismo tiempo mayor número de empleos y una más equitativa distribución del ingreso.

De hecho, tendríamos que plantear un Estado distinto, un Estado que como agente económico estructure, intervenga, regule, condicione y participe de manera diferente a la actual, un Estado cuya rectoría no sea ya "la intervención económica masiva y directa aunada a la restricción política exclusivista, sino el concepto y la práctica suaves de la negociación (el capitalismo negociado), la concertación, la inducción y la conducción con consulta popular".¹⁰ Por eso es que en términos de una política monetaria integral habría que:

¹⁰ Ramón Martínez Escamilla, "Latinoamérica: Estado y política de desarrollo en los años ochenta", en: *Problemas del Desarrollo*, septiembre-diciembre, 1994 (en prensa).

1. Partir de la certeza de que la inflación no es un fenómeno estrictamente monetario, ya que no se origina en esos ámbitos, por lo que no se puede seguir planteando como principio teórico de la política monetaria el que en el logro de la estabilidad de precios debe tomarse como referencia obligada que existe una relación directa entre el acervo monetario y la producción nominal, ya que tal principio, aunque maquillado con refinamientos matemáticos, resulta cada vez más mecanicista e irreal. Así que, no obstante la gran preponderancia que se le otorga, debe reconocerse que la estabilidad de precios está sujeta a fenómenos de orden estructura! que van desde el avance educativo y tecnológico, pasando por los indispensables elementos de la salud y la ecología y factores demográficos, hasta la estabilidad política y otros de carácter macroeconómico, los cuales no pueden estar determinados por las funciones de un banco central, ya sea autónomo o no lo sea.

2. Sin olvidar que la meta del crecimiento económico y la estabilidad de precios es fundamental, su consecución no tiene por qué descansar básicamente en políticas de bajos salarios que se deriven de drásticos "saneamientos" en las finanzas públicas y severas "astringencias" crediticias; sino en un programa de reestructuración económica que, sin exclusiones, asegure una política de financiamiento interno que no dependa en lo fundamental del capital externo, sino básicamente de recursos propios, derivados de finanzas públicas desahogadas; es decir, básicamente, sin el peso de un sector externo desequilibrado, y con condiciones de crédito bancario flexibles en plazos y tasas de interés, menores, por supuesto, a las prevalecientes (aquí lo de una política de tasas de interés deliberada es decir controlada y no sujeta a las leyes del mercado).

3. Por lo antes dicho, con un control de la inflación por vías exclusivamente monetarias, es decir, por el control de agregados monetarios, se corre el riesgo de presionar al alza la tasa de interés, fenómeno que deliberadamente se busca como atractivo para los capitales internacionales, los que resultan generalmente de carácter especulativo y propician una creación indeseable de dinero que, a flñ de cuentas, resulta contradictorio al compensar el efecto restrictivo inicial.

Ante la amplia posibilidad de enfrentar en el futuro inmediato una política de tales características, resulta conveniente, al menos en el corto plazo, una redefinición de los famosos agregados, que básicamente contemplen el agrupa-

miento y control de los nuevos instrumentos que la ingeniería financiera ha puesto en marcha, y cuyo uso y abuso requieren sin duda de la existencia de instrumentos de vigilancia más eficientes y nuevas reglas prudenciales.

4. La autonomía de la banca central se ha justificado al cuestionar los poderes discrecionales para administrar la política monetaria, que propició, según algunas interpretaciones, u controles exagerados sobre diversos mercados y cuantiosos subsidios. La política monetaria -se argumenta- tendió a crear los instrumentos para financiar el déficit en que incurrió el banco central, en contradicción con su objetivo de estabilizar.

Pero no obstante las "ventajas" que de la autonomía de esta institución se suelen aducir, en verdad, más que resguardar la estabilidad de precios, cuya independencia es francamente relativa, tiene un marcado carácter apolítico que pretende asegurar el funcionamiento del libre mercado, pues fincar de una manera lineal y contundente que la autonomía de funciones es la que garantiza el control de la inflación es volver a caer en explicaciones monetaristas que tratan de ignorar deliberadamente el origen real de los procesos inflacionarios.

De cualquier manera, ha resultado muy evidente que, frente a peligros de iliquidez, insuficiente solvencia del aparato financiero, fuga de capitales o inminente devaluación, la banca central intervendrá, como en viejas ocasiones, mediante estrategias de emergencia realizando no solamente operaciones de mercado abierto, sino elevando la tasa de rendimiento del mercado secundario para evitar un acelerado proceso de dolarización. Sin embargo, la gestión monetaria que expresaba una correlación de fuerzas entre el Estado y la sociedad, y que se resolvía con la intervención del Estado por la vía de la articulación de un conjunto de prácticas monetarias y de aplicación de reglas y técnicas que canalizaban selectivamente el dinero y aseguraban su reproducción, ha cambiado con la autonomía del banco central y la desregulación financiera, restándole injerencia directa al Estado en el manejo del dinero, expresión de soberanía por excelencia.

5. Con todo lo necesario que resulta la modernización, la liberalización y desregulación financieras, así como las

11 Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, *La modernización del derecho constitucional mexicano. Reformas constitucionales 1990-1993*, UNAM, México, 1994, pp. 41 a 77 y 237 a 247.

innovaciones en materia de manejo de nuevas tecnologías e instrumentos, han puesto en evidencia no sólo la insuficiencia en materia de cultura financiera, sino el manejo imprudente y hasta corrupto de algunos empresarios del negocio financiero; así, resulta de la mayor importancia tanto la necesidad de una estricta regulación prudencial como de una supervisión adecuada.

Cierto es que con la reestructuración financiera se crearon algunas formas de supervisión, pero fueron adjudicadas a los antiguos organismos existentes para el mismo fin, tales como Comisión Nacional Bancaria, Comisión Nacional de Valores y Secretaría de Hacienda y Crédito Público, lo que, no obstante representar tradicionalmente la autoridad controladora, no resulta suficiente, quizá por la falta de organización y técnicas, quizá por su enfoque un tanto laxo sobre las acciones de las nuevas intermediarias financieras. Finalmente, la regulación prudencial se entiende como aquella que asegure la solvencia, liquidez y adecuada dispersión de riesgos del sector financiero, que impone férreas reglas de disciplina bancaria y exige autoridades de supervisión altamente calificadas, so pena de sufrir fracasos en las reformas emprendidas. Así, con frecuencia se menciona que una regulación prudencial y una supervisión adecuadas estarán en función de:¹²

- a) un capital mínimo suficiente para que una entidad pueda ser incorporada al sector financiero;
- b) un capital adecuado, pues en las reglas de solvencia debe existir igualmente la relación de proporcionalidad entre el patrimonio de los accionistas y las operaciones de las respectivas instituciones; así, según la experiencia de varios países, hay actualmente tres clases de reglas sobre capital adecuado:
 - 1) en función de los pasivos (pasivos/capital);
 - 2) en función del monto del activo, sin tomar en cuenta el riesgo implícito (activos/capital) y, finalmente
 - 3) en función de las recomendaciones de los Acuerdos de Basilea (activos de riesgo/capital).

¹²Juan Ayuso y José Luis Escrivá, "El control monetario en una economía abierta: el caso de España", en: *Monetaria*, CEMLA, julio-septiembre, 1993, p. 52.

México ha puesto en vigencia esta última forma aunque muy recientemente (1993), y apegándose sólo en forma parcial a estas recomendaciones internacionales, por lo que se ha incurrido propiamente en un relajamiento de tales reglas; lo que resulta evidente cuando se clasifica la cartera por *diversificación de riesgos* y se experimentan, actualmente, algunos episodios de concentración de crédito en pocas manos; algunas de ellas vinculadas con los propietarios de las mismas instituciones financieras con operaciones de "autopréstamo", que contravienen tanto los mencionados acuerdos, como el interés nacional en torno al buen funcionamiento de las nuevas formas de *banca universal*.

Se vuelve indispensable, por lo tanto, una forma de cumplimiento y apego a tales reglamentaciones internacionales, devolviendo al Estado su capacidad de control y coordinación en estas instancias, apoyándose, complementariamente, en los organismos de supervisión que evalúen no solamente los riesgos sino también la buena administración bancaria y del mercado financiero en general, y efectúen auditorías financieras, contables y operacionales externas a los bancos.

6. En cuanto a la política cambiaria, el mantener una banda de flotación no ha evitado que el tipo de cambio, por presiones de la especulación financiera que propicia un comportamiento errático de los mercados bursátil y financiero, se mantenga peligrosamente pegado al techo de la banda, sin afrontar la sobrevaluación que perjudica y agrava el déficit en cuenta corriente, ya que estimula las importaciones y desalienta las exportaciones; problema en el que el manejo del tipo de cambio mediante bandas de flotación no resuelve de manera directa, sino simplemente ataja o palia el peligro de una severa devaluación, misma que, probablemente, sin llegar a drástica, sea necesaria a corto plazo.

7. El problema de las carteras vencidas será difícil resolverlo mediante estrategias tales como emisiones de "bonos cupón cero", que tendrían éxito en la medida que los deudores morosos tuvieran capacidad de pago; lo cual es contradictorio, pues se presupone que son deudores cuya principal falla es justamente la insuficiencia de recursos.

Gran parte del origen de las carteras vencidas se encuentra en la desincorporación de muchas de las empresas paraestatales que, como en el caso del sector agropecuario, la privatización, liquidación o transferencia de empresas, organismos y fideicomisos, cuya participación en la comercialización de insumos y cosechas, era determinante para la

articulación de cadenas productivas, se vio doblemente afectado por la liberalización de las tasas de interés, pues al elevarse el costo del crédito con tasas de interés superiores a las del mercado internacional, quedaron eliminados de la competencia. Pero además, habría que recordar lo apuntado en el punto número 5, en torno a la falta de clasificación de cartera por diversificación de riesgos.

8. La experiencia en el ámbito monetario-financiero permite reflexionar acerca de que el papel del Estado en la vida económica ha cambiado, pero no podrá abolirse, pues plantear su desaparición en este terreno -simplemente para facilitar la justificación de las alteraciones en las funciones del Estado, sin el necesario escrutinio público de sus alcances, sus implicaciones y de la distribución subsecuente de los costos entre la población-, es irresponsable y amenaza con minar el poder equilibrador del Estado, y con crear divisiones más extremosas en el campo económico.

Los enfoques economicistas intentan hacer de la libertad económica el valor social fundamental. Se busca ensanchar al máximo la autonomía individual, expresada en el juego del mercado, y correlativamente de disminuir la interferencia estatal en los asuntos privados. Por eso, se toma normativamente la eficiencia económica como el criterio rector del comportamiento de las empresas públicas considerándose, por regla general, superior a la empresa privada sobre la estatal.

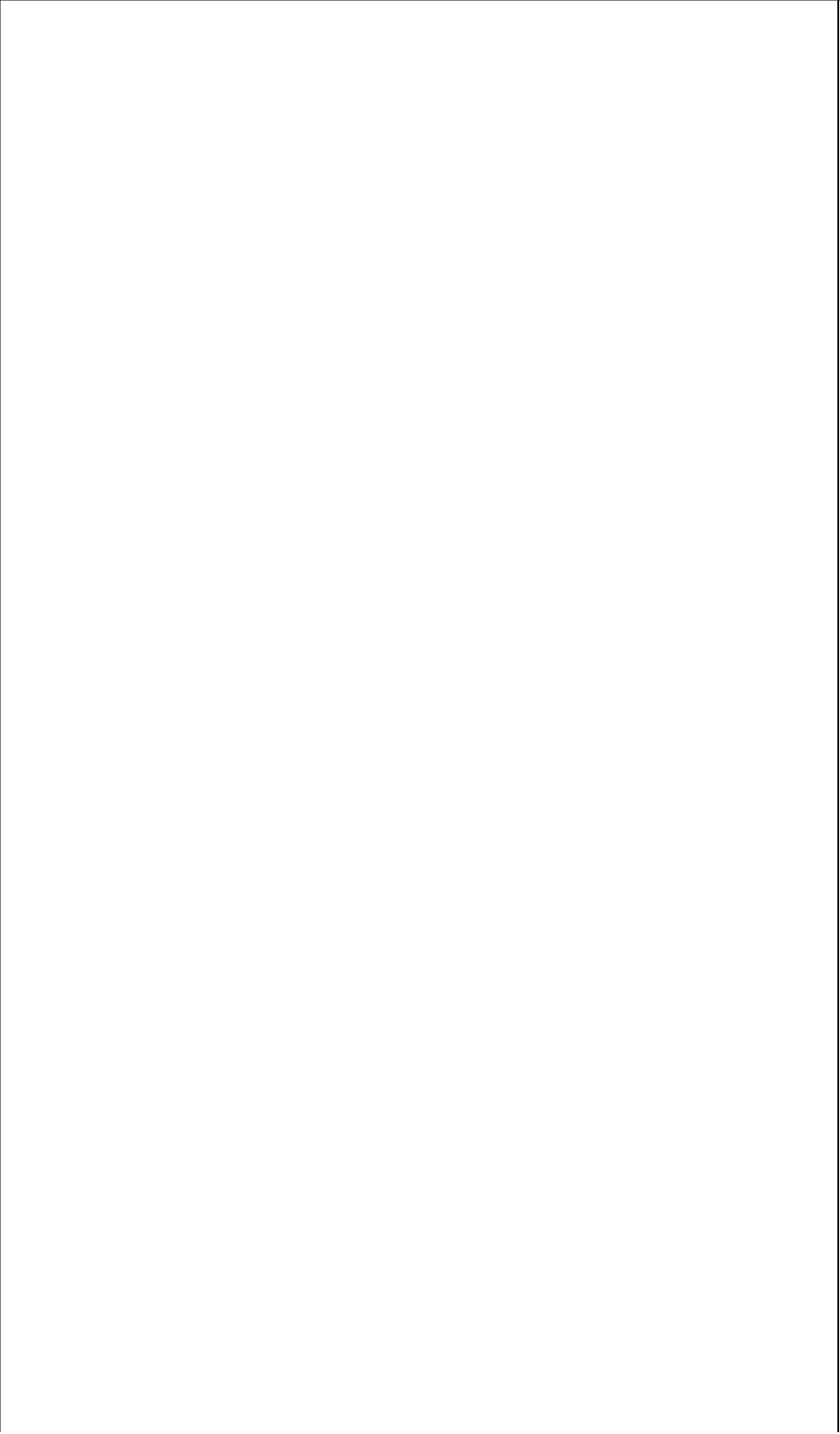
Pero el traspaso masivo de funciones del Estado al mercado entraña trasposición de los objetivos centrales de la sociedad. Y mientras ese hecho quede oculto en los laberintos ideológicos y los mensajes tecnocráticos, las decisiones se adoptarán sin la consulta ni el escrutinio público indispensable en temas medulares de la vida en sociedad.

Debe reconocerse que la intervención del Estado en la vida económica es un conjunto de atribuciones específicas en cada etapa histórica; por lo tanto, estas atribuciones deben adecuarse periódicamente a las necesidades cambiantes y dar cabida a varias formas de integración de lo público y de lo privado, si se excluyen los extremos de privatizar o estatizarlo todo.

La liberalización externa entraña, al igual que la privatización y la desregulación, alguna cesión de la autonomía estatal a la comunidad nacional o internacional de los negocios, es decir, al mercado. Y aquí el precio ha de pagarse por anticipado. Por eso importa afianzar el éxito de las estrate-

gias de crecimiento hacia afuera, es decir, asegurar que se sustenten no en el empobrecimiento de las remuneraciones al trabajo, sino en la competitividad ganada por la modernización de las capacidades productivas.

La experiencia de algunos países de reciente industrialización muestra que sostenerse y prosperar en los mercados internacionales altamente competitivos, exige apoyos estatales adecuados que compensen las ventajas de los grandes conglomerados transnacionales y de países competidores de alto desarrollo, pero afinando previamente los sistemas de evaluación de los efectos de las regulaciones y de las formas estatales de intervención, especialmente en periodos de transición.



POLÍTICA DE DEUDA PÚBLICA, Y LAS RESTRICCIONES EXTERNAS AL CRECIMIENTO.

Etelberto Ortiz Cruz..

INTRODUCCIÓN

Las condiciones de estancamiento en que se desarrolló todo el sexenio de De la Madrid, en una parte muy importante es atribuible a la incapacidad para remontar el problema de la deuda externa, heredada del régimen de López Portillo. Tan es así, que para algunos economistas la situación se refiere como "la crisis de la deuda". Ello ha introducido una ambigüedad. Se llega a pensar que la crisis misma fue provocada por la deuda. El punto de partida de este ensayo es que ese punto de vista no es correcto. Particularmente porque desconoce la incidencia de otros determinantes, que a mi juicio fueron decisivos!

No obstante, sería absurdo ignorar el enorme efecto restrictivo que tuvo el servicio de la deuda externa durante todo el periodo de 1983-1989. Esto se debió a que tal erogación vino a mostrar, una vez más, que el sector externo juega un papel central al conformar lo que, por lo pronto, aquí denominarnos de manera general las restricciones externas al crecimiento. Esto es una manera de introducir una perspectiva crítica sobre la política hacia la deuda externa. El punto es

• Documento presentado en el seminario Políticas públicas alternativas, CEIICH-UNAM, diciembre de 1994.

•• Profesor de economía, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco.

1 En particular nos referimos al efecto del estancamiento de la inversión productiva, mayormente asociado a la caída de la productividad del trabajo durante toda la década de los setenta y al pobre estímulo a la competitividad del modelo de crecimiento endogeneizante entonces prevaleciente. Véase Ortiz (1994).

recuperar la relación entre las políticas que desembocan en la formación de la deuda y la forma en que se procesa la deuda. Así, los episodios de renegociación, aun cuando han sido importantes, no obstante no constituyen el elemento central del problema, sino una de sus consecuencias.

El problema del endeudamiento externo aquí se ve como una suerte de epifenómeno, es decir, es un problema que resulta de la acción de muy diversas acciones en diferentes ámbitos.² Con todo, es posible establecer una perspectiva analítica, en que el problema dinámico fundamental sobre la deuda externa lo constituye la relación entre el ahorro, el ahorro que se puede transformar en divisas y el crecimiento. El servicio de la deuda ciertamente es una variable que hace más estrecho el espacio para resolver esas tres variables, pero que no constituye el eje del problema.

Ciertamente en una situación extrema como la que se presenta a partir de 1982, el monto del servicio de la deuda llega a ser tan grande, que no deja espacio para la importación de los insumos intermedios necesarios para mantener el nivel de la producción, menos aún para acumular capital y crecer. Por ello, el problema de la política hacia la deuda se ha llegado a confundir por completo con el del servicio de la deuda, dejando de lado las condiciones y políticas que obligan a un endeudamiento creciente. Como veremos en este ensayo, el problema fundamental es que de hecho se hayan estrechamente vinculados.

Abordar este problema equivale a tomar una pregunta bien simple: ¿por qué razón la economía mexicana no puede crecer sin endeudarse? El problema está vinculado con el fracaso de una de las políticas que desde 1983, en el corazón de las políticas de cambio estructural, se ponderó como absolutamente esencial: crecer con base en los recursos propios de ahorro. La experiencia nos muestra un proceso más bien regresivo al respecto, ahora se crece menos con un proceso de endeudamiento mayor, que lo que ocurría durante la década de los ochenta. Esta observación nos lleva a una revisión crítica de algunos aspectos centrales del paquete de política económica en ejercicio, que podría pensarse no guardan relación con el problema de la deuda, pero que no obstante se hayan estrechamente relacionados. Éste es el caso de las políticas monetaria y comercial.

² En términos lógicos es como un nodo "sumidero".

Una vía de ordenar esta discusión es siguiendo el viejo texto de McIninnon (1964). Bajo ese punto de vista, la pregunta es si el endeudamiento está sirviendo para efectivamente cerrar al menos una de las dos brechas o restricciones externas al crecimiento: el déficit comercial y/o el déficit de ahorro.³ La pregunta equivale a cuestionar *Le*: qué propósito sirve el aumentar el endeudamiento?

La observación de que una economía que crece aumenta sus activos y sus pasivos es una afirmación de Perogrullo. El problema es distinto, lo que se observa es un proceso de endeudamiento que termina por bloquear el crecimiento. Esta visión del problema, si bien podría considerarse premoderna, no obstante proporciona un encuadre significativo para una primera aproximación a los problemas actuales. Esta manera de plantear las cuestiones obedece al hecho insólito de que el país en estos momentos ofrece una de las tasas de interés real más altas del mundo, si no es que la más alta y aun así entre 1991 y 1993 aparece una caída del ahorro interno, que permanece durante 1994. En la lógica ortodoxa el fenómeno es inexplicable. El premio por el ahorro es **tan** alto que incluso viene de fuera. ¿Cómo es posible que los mexicanos reduzcan su ahorro? Como veremos, parte del problema se genera porque la política comercial ha sobrestimulado el apetito por el consumo, particularmente de bienes importados de consumo.

Nuestra hipótesis es que la situación actual pareciera que nos confronta con una alternativa en conflicto (*trade-off*):

- De una parte la política de revaluación del peso y apertura comercial, en el enfoque oficial, se presume deben estar contribuyendo a reducir la inflación y con ello, se supone, a crear mejores condiciones de crecimiento.
- De otra, esas mismas políticas están contribuyendo a crear el peor déficit comercial de la historia contemporánea de México, castigando las exportaciones y premiando las importaciones; reduciendo el nece-

³ No se abordará aquí la discusión de la llamada tercera brecha o restricción al crecimiento, en relación con la capacidad de absorción.

⁴ Este tipo de enfoque ha vuelto a llamar la atención en escritos recientes como el de Eaton, J. (1993).

sario espacio de ajuste en precios ante las nuevas condiciones de competencia.f

En nuestro punto de vista, se expresa una contradicción entre las políticas comercial y monetaria que se traduce en estancamiento durante los últimos tres años. Esta situación de hecho ha revertido los avances en términos de condiciones de crecimiento, en la medida en que los factores que presumiblemente debieran estar contribuyendo al relanzamiento de la economía mexicana parecieran empezar a desvanecerse.

La naturaleza crítica del problema es que, en lo inmediato, la situación se está manipulando con base en un nuevo proceso de endeudamiento externo, que ya rebasa en mucho el nivel que en 1982 se vio asociado a la crisis. Este endeudamiento, a diferencia del observado a principios de los ochenta, se caracteriza por ser de carácter privado, bancario y de corto plazo. Ahora los flujos de inversión extranjera de cartera son predominantes. Esto ha llevado a un manejo demagógico sobre el problema de la deuda. Se dice que la deuda pública ha disminuido, y en consecuencia el problema del endeudamiento externo es menor. Ello es una gran mentira. Los pasivos privados externos ahora representan un flujo creciente de recursos en servicio por esa deuda, tanto así, que en 1993 representaron una tercera parte de los intereses pagados por el país.

LA POLÍTICA HACIA LA DEUDA DURANTE 1988-1994

El primer acto de gobierno de Salinas de Gortari fue instruir al secretario de Hacienda, para iniciar de inmediato gestiones conducentes a la renegociación de la deuda. El problema era evidente, con un servicio de la deuda en los niveles realizados entre 1984 a 1988, era imposible recuperar el crecimiento. De otra parte, lograr un respiro que permitiera recuperar el crecimiento, debiera allanar el camino para lograr una mayor capacidad de pago. Esta observación no era propia o exclusiva del nuevo gobierno mexicano. De hecho constituía el corazón de la propuesta del Plan Brady. El común denominador en la literatura sobre deuda externa

6 Esta situación no es excepcional, pues están bien documentados en la literatura.C880S como la restructuración de Chile. Véase Edwards (1989).

fue reconocer la urgencia de hacer volver a los países altamente endeudados al mercado voluntario de préstamos con base en recuperar el crecimiento. Del lado de los acreedores el objetivo era claro, si no se abría la posibilidad de un nuevo impulso al crecimiento era imposible lograr la recuperación de los créditos y menos aún lograr su revaloración en cuanto capital.

El tono dramático con el que se presentó el problema se asociaba a la vivencia de la frustración del sexenio anterior. Sin embargo, por ello se perdió de vista el fondo del problema. Se propugnó y logró un acuerdo que permitiera al gobierno y empresas mexicanas retornar al mercado voluntario de préstamos. La reducción del monto principal y del servicio de esa deuda abrieron un espacio significativo para volver a crecer durante los siguientes dos años. Lo desafortunado del caso, es que después del primer jalón de crecimiento entre 1989-1990, el país parece haber entrado en una situación que no era del todo desconocida, ya que estuvo presente en todo el periodo de los ochenta, la imposibilidad de crecer con base en recursos de ahorro propios, según se hace evidente en el cuadro 1.

Pero este cuadro también hace patente una de las características más importantes de la política hacia la deuda externa: ahora es predominantemente de carácter privado y bancario. Este elemento está engarzado con uno de los instrumentos para lograr el flujo de inversión extranjera directa, a saber, el enorme diferencial en tasas de interés que se observa entre las tasas internas y externas.

En los dos últimos años la política hacia la deuda pasa a un manejo publicitario, como para hacernos creer que el problema había desaparecido. El secretario de Hacienda o el director del Banco de México, de manera sistemática han venido propalando la versión de que ya no hay un problema de deuda externa, puesto que la deuda pública externa representa tan sólo el 24 % del PIB.⁷ Esta cifra resulta de manejar una tasa de cambio sobrevaluada para evaluar el PIB, y de ignorar el nuevo proceso de endeudamiento, ahora encabezado por el sector privado.

Durante los últimos tres años la política hacia la deuda externa ha sido la de hacer creer que la deuda parece po-

⁶ Véase: Edwards (1989:250).

⁷ En el VI informe presidencial se llegó a afirmar que la deuda pública representa el 17 % del PIB.

CUADRO 1
Saldo y composición de la deuda externa total
(millones de dólares)

Año	Pública	Privada	Bancaría	FMI	Total	PIB
1980	33813	16900			50713	194351
1981	52961	21900			74861	250005
1982	59730	23907	8531	240	92409	171380
1983	66559	19107	6909	1204	93780	118962
1984	69378	18500	6340	2433	96652	159142
1985	72061	16719	4824	2943	96568	152738
1986	75351	16061	5551	4028	100992	124689
1987	81407	15107	5837	5119	100741	137147
1988	81003	7114	7481	4786	100385	170131
1989	76100	5000	9000	5278	95378	206349
1990	77800	6500	8600	6500	99400	241862
1991	79988	9195	13719	6800	109702	286954
1992	75755	14219	14523	5900	110397	329163
1993	78747.4	18109	17996	4725	119577	343571
1994-II	83565	20475	19937	4349	128327	358035
1994-e	85000	23109	24996	3625	136730	358035

e: Estimado con base en informe SHCP a junio. PIB estimado anual.

FUENTE: Informes anuales del Banco de México 1980-1994.

CUADRO 2
Deuda externa en relación al PIB

Año	Deuda externa al PIB nominal	PIB revaluado a tasa 1989	Deuda externa al PIB corregido 1989
1980	26.1	163425	31.0
1981	29.9	177071	42.3
1982	53.9	166033	55.7
1983	78.8	123694	75.8
1984	80.7	137170	70.5
1985	63.2	127242	75.9
1986	81.0	151631	66.6
1987	78.4	181222	59.3
1988	59.0	184729	54.3
1989	46.2	206349	46.2
1990	41.1	241485	41.2
1991	38.2	257788	42.6
1992	33.5	271521	40.7
1993	34.3	278502	42.3
1994-II	35.3	282738	40.7
1994-e	37.6	315028	43.4

FUENTE: Informes anuales del Banco de México 1980-1994.

no importante. Esto se ha hecho **mostrando un coeficiente** de participación de la deuda al PIB, en el que el denominador, es decir el PIB, se ha inflado mediante el uso de tasas de cambio infladas. El impacto del juego con las tasas de cambio se puede observar en el cuadro 2. En éste se presentan los coeficientes que representa la deuda respecto al PIB a la tasa corriente. Mas se ha agregado una columna en la que se evalúa el PIB a la tasa de cambio de 1989, es decir, un año en el que hay equilibrio en balanza de pagos y en el que presumiblemente la tasa de cambio no estaba sobrevaluada. Como se puede observar, el peso relativo de la deuda respecto al PIB, si se compara sobre la misma base, prácticamente es el mismo que se observara en 1981.

La situación objetiva, entonces, está lejos de corresponder al discurso oficial y observamos que encubre una realidad con un alto potencial de conflicto. Ciertamente no se está tan mal como entre 1985-1986, pero estamos lejos de tener una situación manejable con **tranquilidad**. Como es bien reconocido por autores como Sachs (1989) y Edwards (1989), el hecho de que la deuda externa la suscriban entidades privadas no exime al país en su conjunto de los problemas de pago en que se pudiera **incurrir** por ella. Frente a la banca internacional, para tener acceso al mercado de préstamos voluntarios, el cumplimiento en sus pagos de un emisor privado afecta las condiciones de préstamo de los **otros** deudores, en particular al gobierno respectivo.^f

Por lo anterior es necesario subrayar que el hecho dominante hoy en día, es que el país crece muy poco con **base** en un altísimo nivel de flujos de capital externo. Esto está muy lejos de representar una situación de "equilibrio roacroeconómico", como se ha publicitado.

DESEQUILIBRIO EXTERNO, DEUDA Y CRECIMIENTO

Las políticas comercial cambiaría y monetaria, con el propósito de frenar la inflación e impulsar el proceso de cambio estructural a **través** de la liberalización comercial, han impuesto **tres** condiciones sobre el crecimiento de la economía mexicana:

- un proceso **derevaluación** del peso en **términos** reales,

^f Véase: Eaton (1993:150).

- una política de apertura comercial, como el instrumento privilegiado para promover la competitividad de las manufacturas hechas en México, y
- una política de inversiones que privilegia la inversión extranjera que se presume pueda aportar innovaciones tecnológicas y relaciones comerciales ya estructuradas.

Esta política ha desembocado en generar el peor déficit en balanza comercial y de pagos de toda la historia del país. La dificultad es que para mantener el déficit comercial externo, se impone un ajuste correspondiente en el ahorro interno o en el déficit del sector público. Esto es evidente por la igualdad básica de cuentas nacionales:

$$Y = C + I + (X - M) + (T - G), \text{ la cual se convierte en:} \\ (S - I) = (X - M) + (T - G)$$

es decir, frente a un déficit de balanza de pagos ($X - M$), éste sólo puede ser corregido con un exceso de impuestos sobre el gasto ($T - G$) y/o con un déficit de ahorro ($S - I$). Esto podría dar cuenta de la posición del Banco de México, que expresa que no hay razón para preocuparse, pues en tanto haya un déficit de ahorro interno llenado por ahorro externo, esto permite la posibilidad de mantener un alto nivel del déficit de cuenta corriente. Caso contrario, se impone la necesidad de devaluar la tasa de cambio para recuperar capacidad de defensa de la producción y las exportaciones, aun cuando con ello se tendría que enfrentar nuevamente un fuerte impulso inflacionario por el impacto en costos y expectativas que la devaluación puede generar. La alternativa es evidente, el déficit comercial permite la esterilización de flujos de inversión externa. La falacia del manejo actual estriba en que no se reconoce el peso de la inversión externa de cartera como un elemento que acrecienta los pasivos externos del país. El problema más importante que deriva de esta política es el impacto depresivo del conjunto de políticas de precios asociadas, que se hace al costo de un endeudamiento creciente.

El superávit operacional entonces está muy lejos de significar "equilibrio macroeconómico", ya que es una condición

9 Donde Y expresa el PIB, C el consumo privado, I la inversión, S el ahorro interno, X las exportaciones, M las importaciones, T los ingresos tributarios y G el gasto público.

obligada por la magnitud del déficit externo y el déficit de ahorro interno. Por ello nos parece inconcebible que en la cuenta del Banco de México y la Secretaría de Hacienda, no se considera el potencial desequilibrante del nuevo tipo de endeudamiento.

Por lo anterior encontramos que la intuición básica del modelo de McKinnon (1964) es relevante, ya que descansa en dos cuestiones:

- a) Las restricciones externas al crecimiento pueden aparecer por una de dos causas:
 - porque "condiciones estructurales" consistentes en que las importaciones crecen más rápido que las exportaciones; y
 - porque el país no dispone de suficiente ahorro interno para impulsar su crecimiento.
- b) En cualquiera de estos casos se justifica que un país se endeude, siempre y cuando ello permita crecer más rápido, y que por esa vía también aumente su capacidad de exportación. De otra manera no se generará la capacidad de pago y servicio adecuada.

En tratamientos recientes se puede concebir un mero análisis que establece con claridad los límites de endeudamiento de una economía. Esos límites estarán dados en parte por la tasa de interés internacional, mas también por el crecimiento de la capacidad de pago de dicho país. Sin embargo, estas dos condiciones también establecen un límite a las transferencias al exterior, tal que un incremento significativo de éstas, incrementa sensiblemente la probabilidad de faltar a los compromisos de pago.

Sin embargo, el comportamiento del déficit externo no se podría referir como "estructural" o atado a una situación inmanejable. La experiencia de los ochenta justamente demostró que es posible incidir en el monto de las importaciones con políticas de precios y tasas de cambio. Mas ahora el problema se inscribe en la política de cambio estructural y de apertura comercial. El peso del proceso de ajuste productivo y comercial es enorme y exige un largo periodo de gestación. Este proceso ha sido abordado bajo dos perspectivas: bajo la primera se requiere un ajuste en las relaciones de precios externos suficiente para generar estabilidad en las relaciones comerciales con el exterior; en la segunda se fijan

CUADRO 3
Tasa de cambio real, exportaciones e importaciones normalizadas por el PIB, y términos de intercambio, incluyendo tasas de interés

Año	T. cambio real	Exportación /PIB	Importación /PIB	Términos de interc.	Términos de int. (i)
1970	100	9.15	11.32	96.7	100.1
1971	100.8	9.0	10.24	100	100
1972	104.5	9.47	10.63	103.2	101.7
1973	106.4	9.78	11.39	114.8	120.8
1974	96.9	9.49	12.62	109.8	81.5
1975	94.3	8.1	11.51	97.5	73.6
1976	103.3	9.29	11.5	112.7	119.7
1977	129.4	11.22	10.75	112.0	123.6
1978	124	11.37	11.49	103.9	113.9
1979	120.5	12.09	12.95	113.1	94.3
1980	107.8	12.84	13.73	126.5	112.8
1981	90.8	12.32	13.99	123.3	126.8
1982	124.2	17.92	12.92	107.5	86.1
1983	133.3	23.77	10.62	98.2	69.4
1984	110.5	20.67	10.65	96.3	70.8
1985	106.8	20.67	13.55	91.1	72.4
1986	155.9	20.21	14.84	65.6	52.9
1987	169.4	22.92	14.28	72.5	67.0
1988	139.2	19.92	16.32	65.5	60.5
1989	128.2	18.5	16.90	68.9	64.5
1990	128	17.45	18.19	70.3	67.9
1991	116.4	14.64	18.03	65.5	65.0
1992	105.75	12.95	19.01	65.2	63.9
1993	103.92	14.54	18.27	62.5	62.1
1994	109.5	15.0	19.0	65.5 e	65.0 e

e: Estimación con base en información preliminar.

(i): Términos de intercambio ajustados por tasas de interés internacionales.
FuENTE: Banco de México, *Informe Anual* 1993.

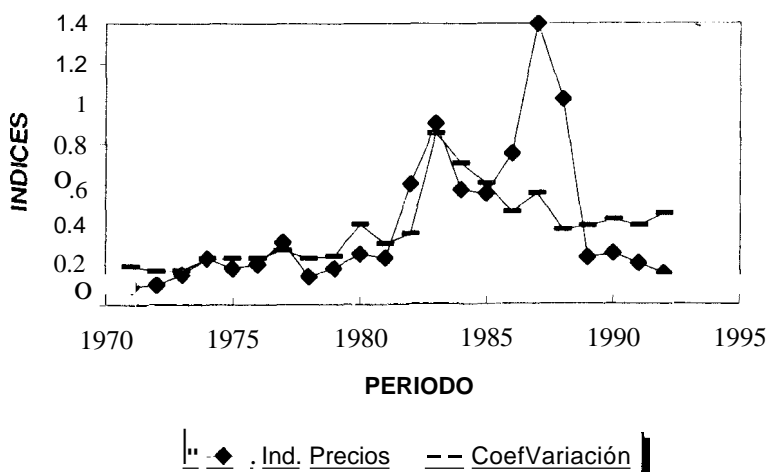
FuENTE: Estimación propia a partir de Cuentas Nacionales de 1970 a 1993 e informes del Banco de México.

las relaciones de precios al exterior a un nivel determinado, siempre y cuando se pueda contar con un flujo de capital en divisas por un largo tiempo. De acuerdo con la primera el ajuste en precios implica un deterioro de los términos de intercambio y un impacto permanente de la tasa de depreciación de la moneda en el índice de precios. De acuerdo con la segunda, al fijar el nivel de precio de la divisa, teóricamente, se debiera dar un proceso de revalorización de los términos de intercambio, salvedad hecha de que el proceso se asocie a un proceso comercial que obligue a los intermedia-

rios nacionales a reducir sus precios. En este último caso, se conjuntan los dos efectos, tal que tenemos un proceso de deterioro en los términos de intercambio, revaluación de la tasa de cambio real y endeudamiento, tal como se puede apreciar en el cuadro 3 para la economía mexicana.

La contradicción entre el movimiento en la tasa de cambio real y el deterioro en los términos de intercambio puede observarse como la forma en que se expresa un problema central de política: de una parte la política monetaria de fijar la tasa de cambio actúa al reducir la tasa de cambio real aun cuando pueda tener efectos en disminuir la inflación. De otro, la política comercial de apertura nos muestra que el esfuerzo por el cambio estructural en esas condiciones está presionando en contra del ajuste en precios. Por ello, a pesar de que se ha reducido la tasa de crecimiento de los precios, la percepción de los ajustes por los agentes los conduce a que sus esfuerzos por diferenciar precios sigan tan altos como en los periodos de alta inflación. Esto se observa por el coeficiente de variación de los precios relativos, que prácticamente no se ha reducido desde 1990, según se puede apreciar en la gráfica 1.

Inflación y coeficiente de variación en precios relativos



Tenemos entonces que bajo cualquier enfoque, la condición realista para aumentar el nivel de endeudamiento es que el flujo de capital alimente un proceso sostenido de crecimiento del conjunto de la economía y de las exportaciones. Esta condición debiera constituir un principio de política respecto a endeudamiento. Sabemos que, sin embargo, a principios de los ochenta se ignoró para sostener una tasa de cambio artificiosa y un proceso de crecimiento que descansaba en la renta petrolera. Ahora, en los últimos cuatro años se ha ignorado nuevamente para sostener una tasa de cambio artificiosa y una política comercial de apertura a ultranza. Sabemos que aquélla condujo a una crisis sin precedente. La preocupación, ahora, es que la situación actual es en extremo frágil y bien puede conducir a una nueva crisis de pagos.

SERVICIO DE LA DEUDA, FLUJO NETO DE RECURSOS DE CAPITAL Y CRECIMIENTO

El comportamiento del servicio de la deuda es significativo del lugar que en realidad ocupa en el esquema de política. De una parte destaca el elevado peso que tuvo durante los primeros años de los ochenta. De otro, el verdadero impacto de la renegociación de la misma.

Esto nos muestra que las dos rondas de renegociación de la deuda han tenido un efecto significativo sobre el servicio de la deuda. Ello es particularmente claro entre 1987 y 1989. Con todo, los efectos subsecuentes no parecen ser tan importantes como se esperaría de acuerdo a las previsiones que se publicitaron en 1989, teniendo como referente sobre todo el servicio de la deuda pública. Así, de acuerdo con los informes sobre la última renegociación de la deuda pública, para 1992 el servicio de la deuda pública externa sería poco más de 2.4 % del PIB. El conjunto de la política en realidad la mantiene sobre 7 a 8 puntos sobre el PIB, con una clara tendencia a aumentar, dado el aumento de la contratación de deuda de corto plazo.

El peso real del servicio de la deuda externa, en términos de la disponibilidad de divisas se puede apreciar por el coeficiente de liquidez, es decir, por el porcentaje que representa el servicio de la deuda respecto a los ingresos totales por exportaciones de mercancías y servicios. La última columna del cuadro 4 nos muestra que para 1994 el coeficien-

CUADRO 4

Servicio de la deuda externa total: relación al PIB nominal y corregido y coeficiente de liquidez

Año	Servicio	% al PIB nominal	% al PIB corregido	coef. de liquidez (i)
1980	9081	4.67	5.56	36.4
1981	13189.4	5.28	7.45	42.8
1982	17247.1	10.3	10.62	57.4
1983	14350.8	12.3	11.8	51.6
1984	14068.5	8.84	10.22	42.8
1985	13017.2	8.52	10.23	41.2
1986	11142.5	8.94	7.35	44.2
1987	11349.3	8.28	6.26	36.1
1988	11942.1	7.02	6.46	35.2
1989	12915.6	6.26	6.26	33.9
1990	12398.6	5.13	5.13	29.4
1991	15925.3	5.55	6.18	37.9
1992	20833.3	6.33	7.67	48.9
1993	22386.9	6.42	7.92	50.0
1994 I	9659.3			
1994 e	26690.8	7.34	8.47	55.9

e: Estimado con base en reporte a agosto del Banco de México:

(i): servicio de la deuda a exportaciones (ingresos totales).

FUENTE: Informes anuales del Banco de México.

te de liquidez se encuentra en un nivel equivalente al observado en 1982. Se recuerda que el incremento de dicho coeficiente en 1982 se debió al súbito repunte que sufrieron las tasas de interés a nivel internacional. El coeficiente que se observa ahora, ocurre en condiciones de tasas de interés internacionales relativamente bajas. De ocurrir un repunte de las tasas de interés internacionales la situación volvería a ser en extremo crítica.

Por otra parte, hay que destacar que en la cuenta sobre servicio se han tomado como referencia las cifras de intereses y amortización que aparecen en la balanza de pagos. No obstante hay una ambigüedad significativa sobre la fuente de información. De acuerdo al informe anual del Banco de México de 1993, las amortizaciones realizadas por el sector público durante ese año montan 19 300 millones de dólares, es decir casi el doble de lo que se refleja en la balanza de pagos. Si tomáramos ese dato para calcular el servicio de la deuda de 1993, tendríamos un total de 31 179.3

millones de dólares, es decir un 9.1% sobre el PIE de ese año, equivalente a 11.2 % del PIB respectivo corregido por la tasa real.

El problema que así se destaca, es que se ha gestado un nuevo proceso de endeudamiento, fenómeno que parece estar dando vuelta a la situación. El endeudamiento privado de corto plazo empieza a tener un fuerte efecto sobre el servicio de la deuda, como se puede observar de 1991 en adelante; tanto así que vuelve a pesar tanto como entre 1986-1987. Las consecuencias de este fenómeno aún están por hacerse manifiestas, pues contienen un elemento altamente inestable dada la volatilidad de las tasas de interés internacionales.

Una manera alternativa de precisar esta observación, es analizando las relaciones incrementales entre el crecimiento del PIB y del saldo de la deuda externa. Éstas se presentan en el cuadro 5. Para ilustrar con más claridad los fenómenos que nos preocupan, se agregan datos desde 1970.

El cuadro 5 muestra que los periodos en que la tasa de crecimiento de la deuda es mayor a la del crecimiento del producto, generalmente han desembocado en crisis de pagos, como en 1976, 1982 Y 1987. El problema actual se hace evidente por la relación que se observa entre 1993 y 1994.

Ahora bien, el ajuste completo de cuentas no se puede apreciar sino al revisar el impacto completo del esquema en términos de ahorro. Siguiendo el esquema de McKinnon y por la igualdad básica de cuentas nacionales antes referida, el déficit en cuenta corriente y su impacto en el ahorro externo sólo es posible si el ahorro interno se contrae.

En la línea de pensamiento que aquí se ha desarrollado, el problema del ahorro interno es crucial. La pregunta evidente es ¿por qué razón el déficit externo obliga a reducir el ahorro interno? En principio pueden evaluarse tres respuestas típicas en la literatura:

- a) El déficit externo es sintomático de que el nivel de consumo es demasiado alto o está aumentando más rápido que el PIB.
- b) La política de cambio estructural emprendida, descansando en un reajuste externo de precios, o
 - no está operando como se esperaba, o
 - está teniendo un costo demasiado elevado en divisas.La percepción común de los agentes de esto es que, bajo el alineamiento actual de precios, es preferible consumir más y ahorrar menos.

CUADRO 5
*Coefficientes de cambio incremental.
 Crecimiento del saldo de la deuda externa entre
 crecimiento del PIB*

Año	Coef. íncrem. PIE nominal	Año	Coef. increm. PIE nominal	Coef. increm. PIB corregido
1970	1.518	1980	.872	.975
1971	.936	1981	1.147	1.362
1972	.832	1982	1.8	1.316
1973	1.222	1983	1.462	1.362
1974	1.024	1984	.77	.929
1975	1.330	1985	1.041	1.077
1976	1.295	1986	1.281	.877
1977	1.288	1987	.967	.89
1978	.895	1988	.753	.916
1979	.885	1989	.783	.851
		1990	.889	.891
		1991	.930	1.034
		1992	.872	.955
		1993	1.038	1.056
		1994	1.005	<u>1.066</u>

FUENTE: Informes anuales del Banco de México.

- e) El conjunto de las políticas de precios asociadas al cambio estructural están teniendo un efecto contractivo muy alto sobre la economía. Por ello, el nivel de inversión resulta demasiado bajo para lograr una tasa de crecimiento adecuada. También así se explica que el efecto sobre el ingreso se transmite a las decisiones de consumo y ahorro, particularmente restringiendo este último.

Inicialmente es necesario considerar el problema de la evaluación del ahorro interno. Esta variable presenta dos dificultades. Su estimación resulta de considerar la diferencia entre el ingreso personal disponible y el consumo. No obstante, la primera variable resulta afectada por la forma en que se considere el impacto de otras dos variables: el servicio de la deuda interna y el impuesto inflacionario. Con todo, la evaluación a partir de las cuentas nacionales hasta cierto punto ha incorporado estos efectos. Una evaluación preliminar permite observar las siguientes cifras:

CUADRO 6
*Ahorro total, externo e interno, y formación B.
 de capital normalizadas al PIB
 1980-1994*

Año	FBKF	Ahorro total	Ahorro externo	Ahorro externo +IED	Ahorro público	Ahorro privado	Ahorro privado sin IED
1980	24.76	22.15	5.36	8.66	5.42	11.37	8.08
1981	26.39	21.42	8.13	14.2	3.41	9.88	3.81
1982	22.95	22.40	3.88	9.61	-0.07	18.59	12.86
1983	17.55	25.19	-4.53	-5.51	1.7	28.02	29.00
1984	17.94	22.46	-0.46	-0.2	3.0	19.92	19.66
1985	19.09	22.47	-0.25	-0.9	7.38	15.34	15.99
1986	19.38	17.8	2.67	5.32	3.21	11.92	9.22
1987	18.5	22.07	3.77	4.79	-2.75	21.05	20.02
1988	19.26	19.32	1.94	-3.04	-1.34	18.72	23.2
1989	18.17	18.80	1.34	-0.93	0.84	16.62	18.8
1990	18.61	19.20	6.12	4.75	6.03	7.05	8.42
1991	19.47	17.85	7.84	9.8	8.92	1.09	-0.88
1992	20.8	16.61	6.43	8.39	7.57	2.61	0.65
1993	19.0	15.6	7.84	10.09	3.26	4.5	2.23
1994 ^e	18.0	15.6	9.0	12.52	2.29	4.31	0.78

E: Estimado con base en el reporte de agosto del Banco de México.

FUENTE: Informes anuales del Banco de México, 1980-1994.

Esta evaluación se obtiene bajo las siguientes consideraciones:

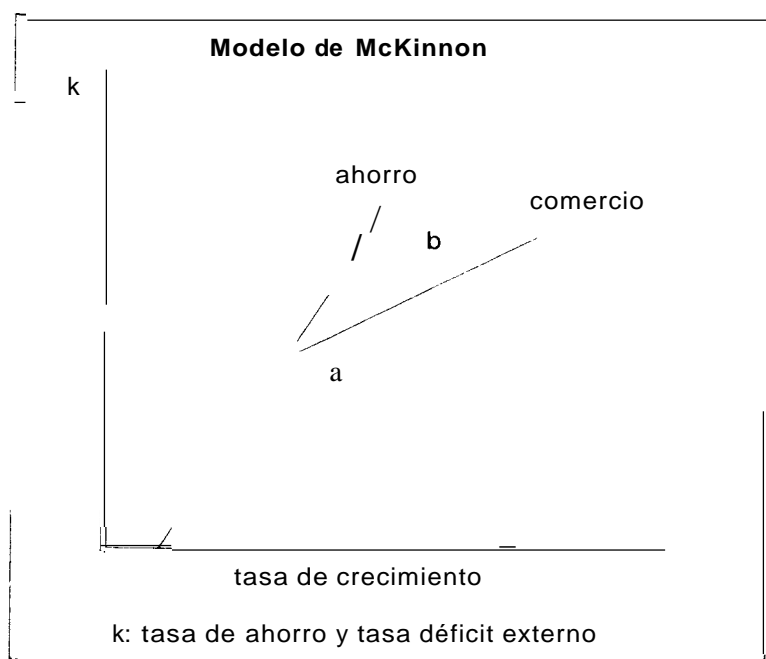
- Las cifras de ahorro externo incluyen endeudamiento neto de largo y corto plazos más la inversión extranjera directa y de cartera de cada año.
- Las cifras de ahorro público se han ajustado por el impuesto inflacionario. Dicho impuesto fue significativo entre 1983 y 1988. No así durante los dos últimos años. Éste se calculó por el incremento neto a la base monetaria. También se ha corregido por el servicio de la deuda interna.

La principal diferencia en la evaluación del ahorro interno, respecto a otras como la de Aspe,¹¹ estriba en la evaluación del ahorro externo, renglón en el que dicho autor no ha considerado la inversión extranjera *directa*, sobre todo a par-

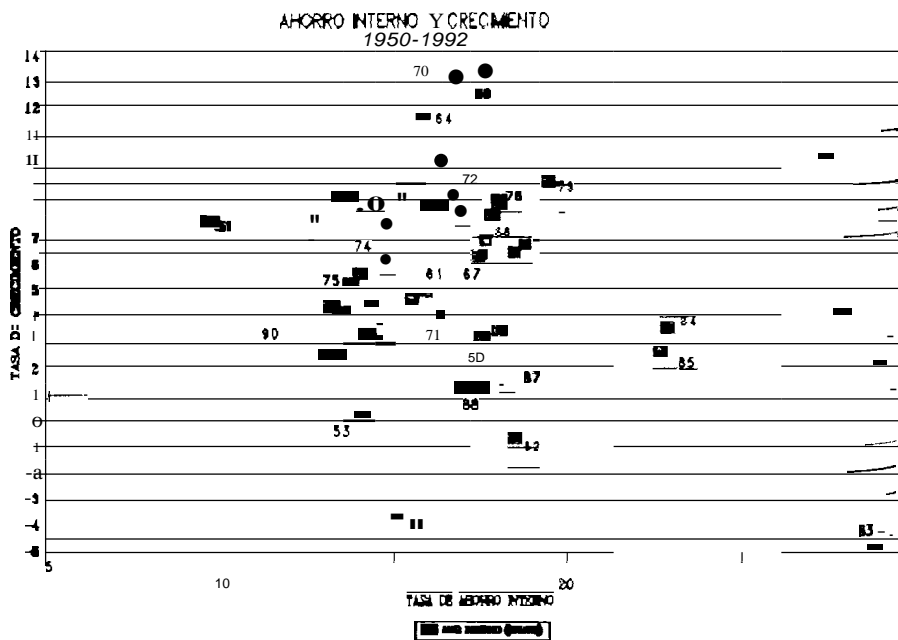
¹¹ Véase: Aspe, cuadro 11. 3, p. 75.

tu de 1990. Al respecto se observa que el problema no es la relación entre inversión y ahorro total. El conflicto se asocia al hecho de que el conjunto de medidas asociadas a la privatización bancaria y la innovación en instrumentos financieros no parece estar contribuyendo a aumentar la capacidad del sistema financiero de apoyar el crecimiento del país.

En particular, queda en cuestión que una política de tasas de interés real positiva tan elevada pueda estimular el ahorro interno. Hay que observar que puede ser cierto que tasas de interés reales negativas pueden incidir negativamente en la tasa de ahorro.¹² No obstante, tasas de interés real tan altas como las que se han observado en México durante los últimos seis años han inhibido el crecimiento y la inversión de tal manera que se ha logrado el efecto contrario por lo que hace al ahorro interno.



¹² Véase: Aspe (1993).



En términos del modelo de McKinnon, el problema se puede representar de la siguiente manera: en las condiciones iniciales el país no podría crecer más que la tasa de crecimiento (a), dadas las restricciones comercial y de ahorro interno. Teóricamente la disponibilidad de ahorro externo debiera permitir crecer a una tasa superior (b). Esta tasa debe permitir alcanzar una tasa de crecimiento de las exportaciones y del ahorro suficiente para, en una etapa posterior, permitir el pago de la deuda y prescindir del ahorro externo.

No obstante, siguiendo dicho modelo, una política de desarrollo en un momento determinado podría consistir en obtener ahorro externo que permitiera impulsar el crecimiento del sector industrial, el cual idealmente debiera, eventualmente, generar capacidad exportadora autosostenida. Esto significa que la intersección de las dos brechas gradualmente debiera moverse hacia arriba, a manera de poder lograr una tasa de crecimiento de equilibrio con base en recursos internos más alta.

Lo paradójico del caso es que después de diez años de "ajuste estructural" nos encontramos con que la intersección se ha corrido no hacia la derecha y arriba como sería de esperarse, sino a la izquierda y hacia abajo, ya que ahora no

se puede crecer sino a un escaso 1.5 % a costa de un déficit externo del 7 % del PIB.

Se observa que las tasas de crecimiento sostenibles con base en recursos internos son mucho más altas en los sesenta y setenta que la que encontramos en los últimos cinco años. La dificultad es considerar hasta qué grado la relación entre ahorro interno y crecimiento se puede considerar una variable de política económica o es representativa de características estructurales concretas. La evidencia de este caso refuta los señalamientos de autores que han sostenido que los modelos de "desarrollo hacia afuera", presumiblemente, estarían asociados a menor endeudamiento y mayor disponibilidad de ahorro. U

ALTERNATIVAS DE POLÍTICA ACTUAL

El resultado de las políticas monetaria y comercial en ejercicio está a la vista en un déficit comercial que cada vez se abre más. Si bien era previsible un impacto inicial desfavorable de la apertura, los resultados observados no permiten prever que sea manejable en los mismos términos por mucho tiempo. Al respecto hay dos hipótesis que es necesario discutir:

- i) El déficit de balanza de pagos observado es el precio necesario a pagar por el proceso de ajuste estructural emprendido. El problema entonces sería el de disponer de un flujo estable de divisas por un periodo lo suficientemente largo como para evitar golpes especulativos o fluctuaciones indeseables.
- ii) El déficit de balanza de pagos vuelve a reflejar de manera pertinaz una de las limitaciones más importantes del modelo de crecimiento e industrialización emprendido: el carácter de las relaciones comerciales actual, necesariamente, conduce a un crecimiento más rápido de las importaciones que de las exportaciones. El déficit entonces no se puede esperar que se resuelva solo y es dañina su permanencia. La intervención de política es necesaria para evitar la acumulación de deuda externa que después se vuelve inmanejable y para evitar los impactos estancacionistas de las altas tasas de interés.

¹³ Véase: Balassa (1988).

Bajo la primera hipótesis el déficit será temporal, y se produciría aun cuando se opere bajo una tasa de cambio de equilibrio. En consecuencia el problema no se piensa involucre un ajuste cambiario en cuanto tal. Bajo la segunda hipótesis, el problema tampoco se puede resolver tan sólo mediante un ajuste cambiario, ya que el crecimiento de las importaciones puede no ser reactivo al precio de las divisas en el corto plazo.

La diferencia estriba en que bajo la primera hipótesis se da por sentado que el déficit eventualmente se resolverá en la medida en que el entorno de precios sea de equilibrio, de tal modo que en el largo plazo se reencontrará el balance adecuado entre exportaciones e importaciones. Bajo la segunda hipótesis no es posible esperar a que mágicamente o por designio del "subastador Walrasiano" eventualmente se recupere la relación de equilibrio. Es necesario manejarlo.

Bajo la segunda hipótesis no se debe esperar el ajuste espontáneo y de hecho hay que evitar pagar un precio muy alto por hacerlo. El punto es que la política económica necesaria, requiere no ser inhibitoria de la libre operación de las fuerzas del mercado, tal que no se genere un sesgo indeseable en la relación de precios relativos. Más aún, la política debiera ser coadyuvante en el proceso de cambio estructural emprendido. Una política de ese corte debiera permitir apoyar un ajuste de equilibrio en el otro precio involucrado: la tasa de interés. Como hemos visto, para operar el modelo bajo la primera hipótesis es necesario atraer flujos sustantivos de capitales, básicamente estimulados por una tasa de interés real que está muy por encima de la observable en el mercado internacional. Pero esa tasa de interés no se puede observar como una tasa de interés de equilibrio, ya que a esa tasa resulta que los mexicanos no están dispuestos a sacrificar consumo presente por consumo futuro. Por el contrario, parece que han reducido su tasa de ahorro, debido a su efecto contractivo sobre el ingreso.

En síntesis, bajo la primera hipótesis, aun si la tasa de cambio se considera de equilibrio, es evidente que la tasa de interés no lo es e introduce sesgos e ineficiencias significativas. Bajo la segunda hipótesis, ninguno de los dos precios se puede considerar de equilibrio, y manejarlos en forma realista debiera conducir a una situación más estable, menos volátil desde el punto de vista financiero y considerablemente menos restrictiva en cuanto al crecimiento de la economía. Con todo, bajo la segunda hipótesis serían necesarias otras políticas, sean:

- de restricción directa o racionamiento de divisas, puesto que se reconocería que el ajuste cambiario sería insuficiente;
- de acuerdos voluntarios para rehacer una relación cambiaria adecuada sin provocar impactos significativos en la tasas de inflación. Ello debiera permitir un ajuste razonable en las tasas de interés y volver a generar condiciones razonables de crecimiento;
- de acuerdos voluntarios para evitar un impacto inflacionario en el proceso de ajuste.

Para algunos, estas políticas podrían ser consideradas ineficientes desde la óptica de las políticas de cambio estructural. No obstante, el problema real es que las políticas en ejercicio están teniendo un impacto en extremo restrictivo, e incluso destructivo a todo lo largo de la economía. De otra parte se observan ya signos de que no es sostenible por un periodo más largo.

Es evidente que el país está montado en un modelo de política que da por sentado que la situación responde a la primera hipótesis. Asimismo, es claro que hay evidencia en contra de esa propuesta:

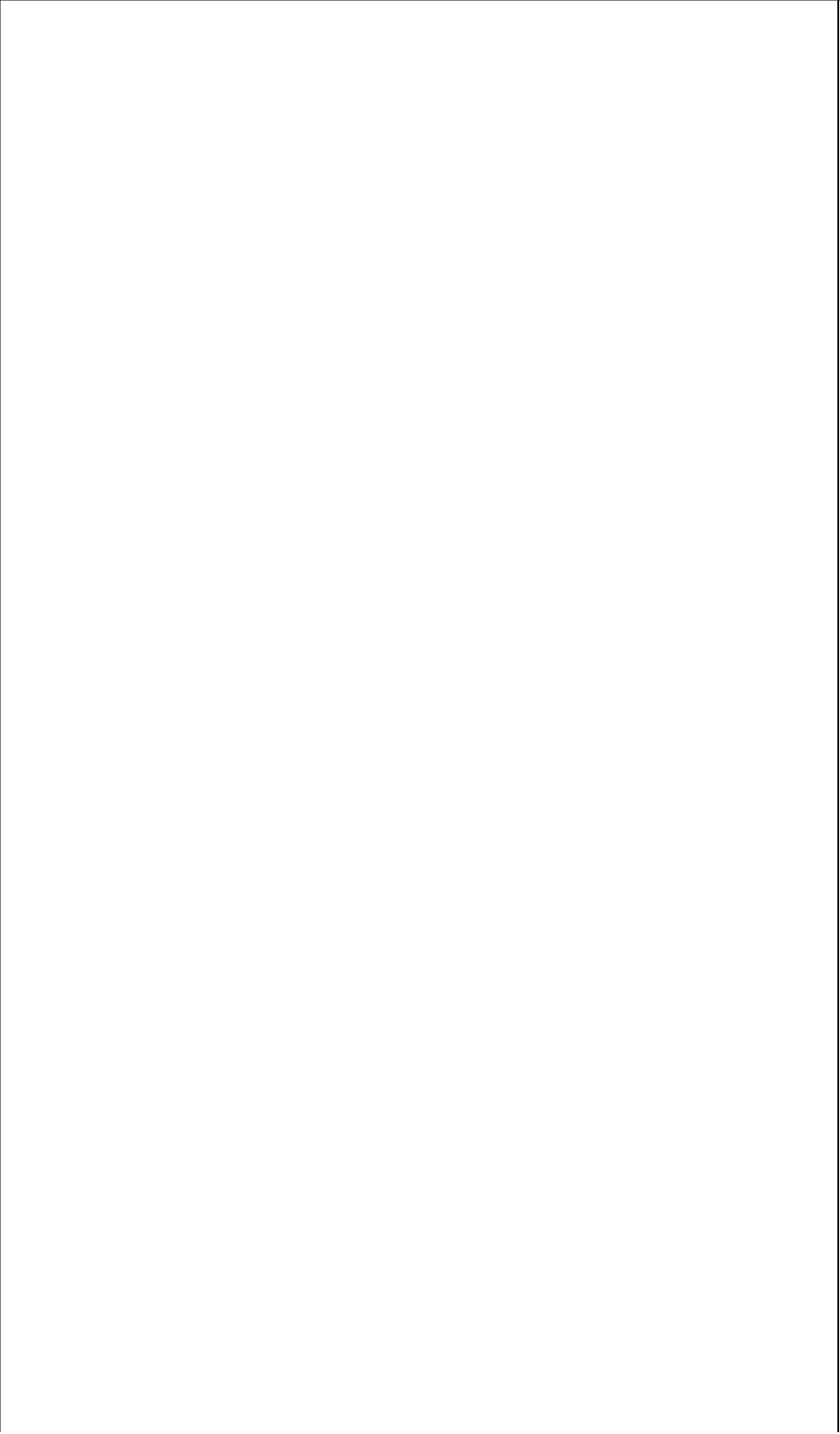
- El estancamiento de la economía en general, a medida en que se ha profundizado en la operación del modelo.
- La retracción del ahorro privado y el elevado incremento que han tenido las carteras vencidas de los bancos comerciales. También se observan fenómenos de dolarización y disminución de la intermediación bancaria.
- El aumento de la deuda y servicio externo.

La consecuencia inmediata de ello lo constituye el crecimiento del servicio de la deuda, que empieza a cobrar un impulso inusitado, el cual puede constituir el elemento detonante de las contradicciones señaladas. Una reacción de política oportuna, quizás a principios de 1993, hubiera enfriado la situación. Bajo cualquier aproximación, el ajuste ahora será más costoso y desequilibrante.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Arrau, Patricio y Daniel Oks, "Private saving in Mexico, 1980-1990", documento de investigación, IED, The World Bank, Washington. 1992.
- Aspe, Pedro, *El camino mexicano de la transformación económica*, FCE, México, 1993.
- Balassa, B., *Change and challenge in the world economy*, ñECD, Publications, Bruselas, 1988.
- Baranzini, M. y a, Scazzieri, *The economic theory of structure and change*, Cambridge University Press, Gran Bretaña, 1990.
- Chenery, H., *et al.*, *Industrialization and growth*, Oxford University Press, USA, 1988.
- Díaz Alejandro, Carlos, "Southern cone stabilization plans", en: Cline, W. y W., Sidney, *Economic stabilization in developing countries*, The Brookings Institution, Washington, D.C., 1981.
- Dunning, John y Mikoto Usui, *Structural change, economic interdependence and world development*, McMillan Press, Hong Kong, 1987.
- Eaton, Jonathan, "Sovereign debt", en: *The World Bank Economic Review*, vol. 7, núm. 2, 1993.
- Edwards, Sebastian, "Structural adjustment policies in highly indebted countries", en: Sachs (1989).
- Feenstra, Robert, *Trade policies [or international competitiveness]*, The University of Chicago Press, NBER, USA, 1990.
- Haggard, S. y R. Kaufman, "The politics of stabilization and structural adjustment", en: Sachs (1989).
- Lustig, Nora, *Mexico, the remaking of an economy*, The Brookings Institution, Washington, D.C. 1993.
- McKinnon, Ronald, "Foreign exchange constraints in economic development and efficient aid allocation", en: *Economic Journal*, núm. 74, 1964, pp. 388-409.
- Ortiz, C. E., "Crisis estructural: un modelo para la economía mexicana", en: *Posiciones frente a la Crisis*, núm. extr. de *Economía: Teoría y Práctica*, 1985.
- Ortiz C., Etelberto, *Competencia y crisis en la economía mexicana*, Siglo XXI, México, 1994.
- Ozawa, T., "Can the market alone manage structural upgrading? A challenge posed by economic interdependence", en: Dunning (1987).

- Sachs, Jeffrey, *Developing country debt and the world economy*, NBER, Washington, D.C., 1989.
- , "Conditionality, debt relief, and the developing country debt crisis", en: Sacha (1989).
- Taylor, Lance, *Macro models for developing countries*, McGraw Hill Book Company, Nueva York, 1979.
- Ros, Jaime, "Ajuste macroeconómico, reformas estructurales y crecimiento en México", U. de Notre Dame, Estados Unidos, 1992, mimeo.



POLÍTICA DE COMERCIO EXTERIOR: EVALUACIÓN Y ALTERNATIVAS

Raúl Conde"

INTRODUCCIÓN

El comportamiento de la economía mexicana tiene en su sector externo uno de los lugares neurálgicos en donde se resumen y se recrean, a la vez, las limitaciones fundamentales del funcionamiento económico de la nación. Dicho de modo más claro: la restricción externa, medida directamente por la relación que hay entre los desequilibrios de las cuentas externas y los niveles de crecimiento del producto que es posible alcanzar, ha constituido uno de los obstáculos fundamentales del crecimiento mexicano, rasgo que desde luego compartiríamos con otros países de América Latina.

De forma sucinta, la restricción externa consiste en el hecho de tener que aceptar por parte de la economía nacional el sacrificio de su crecimiento económico, junto con lo que implica de desempleo y bajos salarios, a fin de restablecer el equilibrio de las cuentas externas. La restricción se plantea a toda economía que se encuentra inserta en el mercado mundial. Pero debemos reconocer que para un país como México, la restricción se manifiesta con mayor rapidez, esto es, a niveles de crecimiento considerados relativamente bajos de acuerdo con las exigencias nacionales de absorción de empleo. El recurso al endeudamiento ha sido el expediente usado para posponer el ajuste, pero al final, por el mismo servicio de la deuda, el desequilibrio externo adquiere proporciones insostenibles que una y otra vez postran al país en recesiones cada vez más agudas. La experiencia de los últimos seis años

es ilustrativa de este hecho: ante una tasa de crecimiento que en la segunda mitad del sexenio comienza a ser descendente, y que en promedio fue del 2.5% hasta 1993, tenemos un déficit en cuenta corriente que asciende a niveles sin precedente del 7% del PIB de 1993, año en que la tasa del crecimiento del PIB apenas alcanza el 0.4%. Ese déficit es similar en 1994, aunque con un crecimiento del PIB superior, calculado en alrededor del 3%. Los niveles de endeudamiento implicados en el sostenimiento de ese **desequilibrio** vuelven todavía más fragil a la economía mexicana ante cualquier posible desajuste tanto interno como externo.

De modo predominante, se ha concebido a los **desequilibrios** externos recurrentes de la economía mexicana, como un problema derivado de la poca competitividad de la planta industrial frente a las normas imperantes en el mercado mundial, o bien, lo que no es una precisión menor, frente a las economías más desarrolladas. Esa baja competitividad, a su vez, sería atribuida al proteccionismo en el que estuvo inmerso por mucho tiempo el aparato productivo local, como resultado de la política de industrialización por sustitución de importaciones y que impidió alinear las normas productivas nacionales a las del mercado mundial:

El proceso de industrialización realizado en el marco de una economía cerrada a la competencia del exterior generó altos costos y bajos niveles de calidad, rezago tecnológico y una asignación ineficiente de recursos que limitó la capacidad de crecimiento de la economía. El auge petrolero de los setenta, si bien aumentó el ingreso nacional, postergó la corrección de estos problemas estructurales e, incluso, los agravó. (SECOFI 1991: 12)

Como consecuencia de este diagnóstico, la apertura se propone como medio de exponer a la planta productiva local a la competencia internacional, y, a través de ella, obligarla, acicatearla, debemos subrayar el término, a elevar su productividad, lo que deberá reflejarse en un crecimiento de las exportaciones que permita absorber el **desequilibrio** de la cuenta corriente externa. De este modo, dentro del discurso gubernamental mexicano subyacente a la política comercial, la liberalización comercial se propone esencialmente como el medio para **corregir** la distorsión de los precios relativos que estarían impidiendo una asignación óptima de los recursos: **corrección** que deberá provocar el llamado cambio estructu-

ral, Sin embargo, por construcción misma de la teoría, esa corrección se asimila ella misma con el cambio estructural. Por lo tanto, en este punto es importante explicitar que esa asignación más eficiente de recursos, de hecho, no sería otra cosa que la canalización de los principales recursos de la economía hacia los sectores exportadores. Es decir, el criterio de lo óptimo se encontraría ya predeterminado en función de uno de los objetivos principales de la política económica: generar un excedente en la balanza en cuenta corriente que permita enfrentar los compromisos del servicio de la deuda y financiar las importaciones que requiere el proceso industrial mexicano, junto con otras exigencias como la importación de alimentos cuya demanda nacional la producción agropecuaria nacional tampoco ha podido afrontar.

La apertura se propone, también, al quedar ligada a una estrategia de desregulación y privatización, modificar el peso que tiene el sector público en la economía y con ello eliminar lo que se supondría sería una de las fuentes principales de la distorsión del mercado. Con ello, la apertura tendría como objetivo amplio la extensión del área de incidencia de los mecanismos de mercado, En todo esto ya podemos discernir dos problemas esenciales que cuestionan la coherencia de la política comercial mexicana.

El primero de ellos se refiere al planteamiento de que, por un lado, la apertura, la competencia con el exterior, se propone como medio de alinear condiciones productivas nacionales a las internacionales, y, por otro, considera que la mejor asignación de recursos que se produciría a través de la competencia internacional deberá conducir a la utilización de la ventaja comparativa mayor de México: su mano de obra barata y abundante. LO menos que se puede decir es que ambas situaciones no se recubren necesariamente. Esto plantearía la interrogante de qué significa para una economía racional proponerse el objetivo de ser competitiva internacionalmente, noción cuya ambigüedad y peligros comienza a revelarse cada vez de modo más claro (Krugman 1994).

La realidad mexicana ejemplifica claramente el dilema (ya discutido ampliamente por la CEPAL desde sus primeros trabajos sobre el papel de la incorporación del progreso técnico en la industrialización latinoamericana), acerca de cuáles deben ser las técnicas de producción más eficaces para insertarse competitivamente en el mercado mundial, es decir, ¿se debe apelar a los procesos productivos intensivos en mano de obra (como expresión supuesta de una asignación

óptima de factores realizada vía el libre comercio internacional, cuya realidad efectiva discutiremos más adelante), o bien recurrir a los procesos intensivos en capital como medio de elevar la productividad de la fuerza de trabajo, o si se quiere en el lenguaje de la teoría económica ortodoxa, de los factores productivos? Esta alternativa se vuelve más compleja en la medida que su expresión en México parece darse en la confrontación entre el desarrollo de la maquila, como la manifestación exitosa de los efectos de la apertura, y la propuesta de una forma de desarrollo autocentrado. La diferencia entre ambas, según la experiencia histórica, puede ser concebida de la siguiente manera:

[...]conviene subrayar una diferencia esencial entre un desarrollo extravertido fundado sobre la utilización de una mano de obra barata y un desarrollo puramente autocentrado. En el primer caso, la preservación de la ventaja que permite ese tipo de exportación exige una limitación estricta tanto de los salarios como de la demanda interna. Por el contrario, un desarrollo autocentrado no puede continuarse durablemente a menos que se difunda en el interior del país y nuevos mercados puedan ser creados incesantemente gracias a un crecimiento permanente de la demanda solvente interna. (Grjebine 1986: 223)

Las políticas comerciales aperturistas, de acuerdo al proyecto gubernamental mexicano, serían simplemente los instrumentos para modelar un funcionamiento más competitivo de la economía mexicana. Las fuerzas del mercado, jugando a pleno, obligarían a una inserción más eficiente al mercado mundial y, por medio de ello, la economía mexicana podría interiorizar los dinamismos provenientes del mercado mundial, accediendo a una nueva fase de crecimiento económico.

El segundo dilema de la política comercial aperturista, se refiere a que ella se propone también como el vehículo de la transformación estructural de la economía hacia un crecimiento durable. La apertura, recuperando una vieja idea del siglo XIX en la que el comercio internacional se concebía como el "motor del crecimiento", se propuso como la palanca de un nuevo proceso de industrialización orientado hacia el exterior, como exigían las nuevas directrices de la llamada globalización, y en función de ello como el instrumento idóneo para superar el estrangulamiento recurrente del sector

externo, principal obstáculo al crecimiento interno, según el diagnóstico oficial. En efecto, al analizar el relativo auge de las exportaciones manufactureras durante cinco años del sexenio salinista, el Banco de México da por sentado que ese auge se explicaría por la relación virtuosa entre apertura, exportaciones y crecimiento económico, en esa secuencia:

El favorable desempeño de las ventas al exterior no petroleras es manifestación y confirmación de los beneficios traídos por el cambio estructural y por el intenso proceso de inversión privada que ha tenido lugar. La maduración de una diversidad de proyectos de producción para la exportación ha permitido incrementar la penetración de las ventas mexicanas en los mercados externos[...] El dinamismo de las ventas al exterior, a pesar de que el tipo de cambio real se ha apreciado por efecto de las entradas de capital, también ponen en evidencia la debilidad de los argumentos que esgrimen que dicha variable debe mantenerse depreciada en términos reales para fomentar las exportaciones. El comportamiento de las exportaciones demuestra también que el país cuenta con una competitividad satisfactoria, ya que ha logrado de una manera sostenida exportaciones crecientes y, simultáneamente, incrementos en las remuneraciones reales. (Banco de México 1994: 30)

Para el Banco de México la relación entre apertura, cambio estructural y auge de exportaciones es incuestionable. Sin embargo, frente a este panorama optimista, se encontraban las tendencias ya mencionadas del decrecimiento del 1'8, agudización del desequilibrio de las cuentas externas, endeudamiento externo en condiciones cada vez más onerosas; elementos que hacían de la economía mexicana una cuyo riesgo económico en términos de las exigencias financieras internacionales aumentará a niveles tales que cualquier hecho que cuestionara la continuidad del modelo, no sólo de orden político sino también los asociados a las condiciones mismas de rentabilidad-riesgo del mercado financiero mexicano como la relación entre tasas de interés nacionales y las externas, en particular la de los Estados Unidos (que comienza a subir sistemáticamente desde febrero de 1994), podía significar una ruptura con muy graves consecuencias para el crecimiento debido a la magnitud del ajuste que conllevaría restablecer los equilibrios ganados en el terreno de los precios.

Es bajo estas consideraciones generales que en las siguientes páginas nos proponemos analizar cómo la propia naturaleza de la política comercial de apertura la limitaba para alcanzar sus objetivos anunciados. Intentamos mostrar que la instrumentación de esa política denunciaba el desconocimiento o bien ocultamiento de las nuevas condiciones de la economía internacional y los determinantes reales de las corrientes comerciales actuales. En ese sentido, el despliegue de tipo de política comercial no podía obedecer a propósitos de restablecer condiciones propicias para un crecimiento y desarrollo económicos sostenibles; ella estuvo determinada más bien en función de objetivos de orden financiero y supe- ditada a objetivos de estabilización macroeconómica de corto plazo.

En esas condiciones, la política comercial aperturista, como parte esencial de los paquetes de ajustes económicos, no podía sino agudizar el desequilibrio externo y generar un conjunto de señales y orientaciones de mercado que impedían que el proceso de reestructuración productiva pudiera concretarse en una elevación de la productividad del aparato productivo nacional, considerado integralmente, para insertarlo de modo favorable, de modo activo en los mercados internacionales. En la parte final de este trabajo, avanzamos un conjunto de argumentos que buscan mostrar que, frente a la pretensión de una sola e ineluctable vía de acción económica propuesta por un pensamiento que se pretende como el único válido, el neoliberalismo, es posible el desarrollo en toda lógica y con fundamentos teóricos e históricos de derroteros diferentes, de estrategias distintas de inserción a los mercados mundiales, que pueden ser mucho más fructíferos que los intentados en más de una década de políticas de ajuste y aperturismo indiscriminado.

LA APERTURA EXTERNA: UNA INSERCIÓN PASIVA AL MERCADO MUNDIAL

Frente a la profunda crisis de la economía mexicana de principios de los ochenta (que en su momento fue calificada como un problema de "liquidez" por el secretario de Hacienda en turno, al afirmar que la suspensión de pagos de agosto de 1982 no era más que un simple "problema de caja"), la justificación de la política aperturista pudo fácilmente apoyarse en un diagnóstico en el cual la industrialización sustitu-

tiva de importaciones y el proteccionismo que la acompañó aparecían como los responsables del fracaso. Ese mismo diagnóstico seguirá utilizándose una década después, con ciertas modificaciones, como justificantes de la apertura:

- 1) La creciente incapacidad del modelo de desarrollo por sustitución de importaciones, seguido durante tres décadas, para generar un desarrollo estable y empleos suficientes.
- 2) El efecto positivo que puede tener el libre comercio en términos de exportaciones y de empleo, como lo ha mostrado la industria maquiladora.
- 3) Los efectos positivos sobre la economía de la primera etapa de apertura comercial, que comenzó en 1983.
- 4) La congruencia y complementariedad entre los cambios estructurales, incluso las medidas de desregulación adoptadas por la actual administración y la política comercial durante la primera etapa de apertura iniciada en 1983. (Blanco 1994: 19)

Estas conclusiones, calificadas por el autor que acabamos de citar como "las razones internas" de la apertura, son precisadas y complementadas con observaciones que se pretenden críticas hacia el sexenio que termina en 1982, y que resumen bien el punto de vista de los responsables de la política económica aperturista sobre la forma como se logró el crecimiento en la etapa del auge petrolero, 1977-1982, y cuyas deficiencias habrían justificado definitivamente la aplicación de las políticas de ajuste:

A cambio de comprometer una parte de los ingresos petroleros presentes y futuros, mediante la contratación de deuda externa, se logró mantener una política de gasto público expansiva que generaba crecimiento económico y empleos. La política comercial, en general siguió siendo proteccionista[...] En ese sexenio no sólo se mantuvo la alta tasa de protección efectiva a la industria, sino que los precios de ciertos productos como energéticos, materias primas, alimentos y transporte se mantuvieron por debajo de sus costos de oportunidad debido a subsidios crecientes otorgados a través de las empresas del Estado. Lo anterior generó distorsiones en los precios relativos clave de la economía, con un efecto fiscal considerable. Además, entre 1979 y 1982

se registró una importante sustitución negativa de importaciones, explicada en parte por el fuerte crecimiento de la demanda interna. (Blanco 1994: 29)

Las anteriores conclusiones sintetizan los rasgos básicos del funcionamiento de la etapa anterior a la de las políticas de ajuste y de apertura y cuya superación precisamente sería lograda a través del ajuste. La última cita, pues, adquiere toda su inteligibilidad si se recuerda que en el periodo mencionado previo a la crisis de pagos de 1982, se obtuvieron las mayores tasas de crecimiento del PIB en la historia contemporánea de México, superiores en más de dos puntos a las del 6% promedio alcanzadas durante la etapa del desarrollo estabilizador. Sin embargo, aclaran los responsables actuales de la política económica, aquellas tasas se habrían logrado con base en hipotecar nuestros recursos petroleros, en un endeudamiento sin precedentes, junto con un déficit fiscal también inédito. A esto habrá que agregar las distorsiones del mercado derivadas del proteccionismo que habrían impedido, entre otras cosas, mejoras de la competitividad internacional de la economía mexicana, lo cual explicaría el consiguiente déficit en la balanza comercial. Por otra parte, el señalamiento hecho sobre el desmedido recurso al endeudamiento como una característica relevante y negativa del periodo anterior a 1982, respondería al interés de indicar que precisamente las políticas de ajuste y liberalización habrían estado encaminadas a evitar nuevamente una situación de la misma índole. No es el propósito de este artículo discutir punto por punto la coherencia y resultados de la política de ajuste, pero si nos situamos en el escueto nivel de los indicadores globales de la economía mexicana de finales del sexenio ya mencionados, debería fácilmente admitirse un fracaso de esos objetivos. Pero dado el propósito de nuestro trabajo, nos interesará más bien desarrollar la relación particular que se ha establecido en la economía mexicana entre la deuda externa y la política comercial.

Endeudamiento y comercio internacional

La comprensión del comportamiento de la relación entre deuda y comercio en México nos remite a los años setenta, a los momentos de consolidación del mercado internacional de capitales y la formación de lo que se llamó la "economía

internacional de endeudamiento". No debemos olvidar que el mercado internacional de capitales será el producto de la crisis del sistema monetario internacional a raíz de la desaparición de los acuerdos monetarios de Bretton Woods, que ordenaron las relaciones financieras mundiales desde 1945 a 1971. A mediados de los setenta se produce una plétora de capitales, reservas internacionales técnicamente hablando (alimentada por los déficit externos de los Estados Unidos, los superávit de los países exportadores de petróleo y los mecanismos bancarios de creación de liquidez en Europa), cuyos movimientos desestabilizan a las economías nacionales. Vía la especulación con los tipos de cambio de las monedas. Como corrección de esa situación los analistas de la época recomendarán:

a) ajuste de las reservas mundiales con las legítimas -no inflacionarias- exigencias de crecimiento potencial en la economía del mundo (presumiblemente, del 4 al 6% anual por término medio); b) deberían aplicarse las adecuadas medidas coactivas para lograr el reajuste de los desequilibrios excesivos y persistentes, y ello en todos los países por igual, con superávit o con déficit; c) el potencial financiero inevitablemente derivado del crecimiento de la reserva mundial debería destinarse a fines internacionalmente convenidos, como la financiación de déficits temporales y reversibles (s.n.), así como otros objetivos de la comunidad internacional esencialmente prioritarios, entre otros la aceleración del desarrollo económico en el tercer mundo, tan deseable como factible. (Triffin 1978: 320)

La experiencia en los últimos veinte años nos muestra fácilmente que las correcciones propuestas están lejos de cumplirse; que las crisis de las economías nacionales como las que sufre México no son inéditas en absoluto, ni crisis del siglo XXI; ellas son la expresión repetida del hecho de que países como México hayan aceptado el juego de la economía internacional de endeudamiento, como medio de posponer y ocultar fracasos de sus procesos de reestructuración interna. Eso sucedió en el sexenio 1970-1976; se agudiza en el sexenio siguiente; en el periodo 1983-1988, la reestructuración se asimilará a la política de ajuste, que igualmente fracasa en sus objetivos; y, finalmente, aparece el sexenio que hoy analizamos en su política comercial como uno que, pudiendo

nuevamente recurrir al endeudamiento, dio la impresión inicial de éxito en sus objetivos de reestructuración, pero que al final reprodujo el mismo perfil de crisis de la economía mexicana.

Al iniciarse el periodo 1983-1987, al quedar México fuera de los circuitos internacionales de capital, comenzó a observarse un comportamiento en la relación endeudamiento y déficit comercial en sentido contrario al de la década de los setenta: tanto el déficit comercial como el nivel de endeudamiento decrecían. El ritmo de endeudamiento externo disminuyó en la medida que el desequilibrio en la balanza de pagos se comprimía en función tanto de una contracción del mercado interno, que permitió disminuir importaciones, en especial las mayoritarias de insumos y bienes de capital, como de un notable repunte de exportaciones manufactureras, logrado fundamentalmente a través de la eliminación del sesgo antiexportador que conllevaba un tipo de cambio sobrevaluado, corregido en esos momentos por una política devaluatoria estricta, de subvaluación, más precisamente. La conjunción de estos dos elementos posibilitó la desviación hacia el mercado exterior de bienes exportables.

El objetivo era claro: generar un excedente en la balanza de pagos que permitiera afrontar el servicio de la deuda. La apertura, por ello mismo, no era todavía una estrategia clara en el terreno comercial. No debemos pasar por alto que la recesión junto con las devaluaciones daban una protección singular a la economía, de tipo monetario, y que si bien volvían más rentable el desviarse hacia los mercados externos, la apertura no constituía una palanca para estimular la producción en general. No es de extrañar la coexistencia en ese periodo de muy bajas tasas de crecimiento, cercanas a cero para todo ese sexenio, del producto con un auge exportador manufacturero: se multiplicaron por tres esas exportaciones.

Pero una vez que la economía mexicana fue reintegrándose a los circuitos internacionales de capital, es decir, volvió a ser considerada con capacidad de endeudamiento, los resultados de la política comercial aperturista comenzaron a cambiar notablemente, en particular desde 1989.

Las corrientes comerciales con el exterior comienzan a crecer rápidamente, y la economía mexicana comienza a tener tasas de crecimiento del PIB que modificaban la tendencia recesionista de los seis años anteriores, pero con la reaparición de déficit en cuenta corriente cada vez mayores.

Sin embargo, se argumentará por parte del gobierno mexicano que el crecimiento de la economía justifica el déficit de la cuenta corriente. Se comienza a hablar de que el déficit en sí mismo no es importante en la medida que pueda financiarse por los capitales foráneos. Esa argumentación recordaba las justificaciones que se daban en el sexenio 1977-1982 para autorizar el acelerado endeudamiento de la época: mientras alguien quiera prestarnos debemos aceptarlo, es la prueba de la confianza de que goza nuestra economía. Pero de la misma manera que en la fase del auge petrolero, la reinserción de la economía mexicana al mercado mundial se hacía a través de su reinserción en los circuitos financieros internacionales. Nuevamente eramos insertados de modo pasivo en la economía internacional.

En cuanto al hecho de que en el sexenio 1988-1994, el proceso de acelerado endeudamiento, sin el aval de los precios altos del petróleo además, no fuese tan evidente sino hasta fechas muy recientes, esto sólo se debió a un convencionalismo estadístico exigido por una formalidad legal: para fines de aprobación por el Congreso mexicano de los límites de endeudamiento externo anual del gobierno, se consideró únicamente endeudamiento externo a los préstamos otorgados al sector público. Por lo mismo, el endeudamiento en que incurría el sector privado era calificado como inversión extranjera directa o bien de portafolio (desde luego predominando esta última sobre la primera), y, por esta vía, no se consideraba que la deuda interna del gobierno, establecida en títulos indexados sobre el tipo de cambio como los llamados tesobonos, representaran una forma indirecta de endeudamiento externo: el monto de ese tipo de deuda interna se transforma de hecho en deuda externa a través de garantizarle a los acreedores un tipo de cambio bajo, a costa de un endeudamiento externo que permita alimentar al mercado cambiario las divisas necesarias. Además, la deuda privada en tiempos de crisis de pagos, al final siempre ha sido absorbida por el gobierno, como bien queda ilustrado en México durante la primera etapa de las políticas de ajuste.

La maquila como forma predominante de inserción al mercado mundial

Es importante señalar que uno de los hechos más utilizados dentro del diagnóstico oficial para avalar las honda-

des de las políticas de liberalización, es el desempeño de las maquiladoras:

La experiencia de las maquiladoras muestra que bajo un esquema de libre comercio puede generarse un mayor dinamismo en el crecimiento de la industria, las exportaciones y el empleo, y a la vez capacitar a la mano de obra en nuevos procesos de producción[...] Este régimen ha fomentado esquemas de producción compartida entre plantas mexicanas y estadounidenses, donde se complementan las ventajas comparativas de cada país, permitiendo a ambos incrementar su competitividad frente al resto del mundo. (Blanco 1994:47)

Como vemos, en esta afirmación la maquila es una forma de alianza entre dos economías cuya diferencia estribaría tan sólo en que cada una posee distinta ventaja comparativa, una "dotación factorial" diferente: aquéllos capital, nosotros trabajo. Las cifras parecen confirmar el éxito de la maquila:

De 1986 a 1992, en la primera etapa de la apertura de la economía mexicana, el sector más abierto, la industria maquiladora, siguió mostrando altas tasas de crecimiento en el empleo: 10.5% anual, en promedio. En julio de 1993, la industria empleó a 542 640 trabajadores. Asimismo, el valor agregado de la industria maquiladora pasó de 1 267.2 millones de dólares en 1985 a 4 743.4 millones en 1992, es decir, un incremento promedio anual de 20.8%[...] Este comportamiento muestra el potencial exportador del sector manufacturero en un contexto de apertura económica. (Blanco 1994: 52)

El recurrir al ejemplo de la industria maquiladora no se debe sólo a que quizá sea uno de los pocos logros del periodo del ajuste que valga la pena mencionar, sino que esa experiencia es la que puede ilustrar, y defender mejor, los lineamientos teóricos que sustentan a la actual política comercial; lineamientos que sustancialmente se constriñen a la teoría de las ventajas comparativas. Con la maquiladora, el país ofrece lo que se supone es su mejor ventaja: mano de obra barata, y que por ello, debe destacarse la extraña causalidad, se supone que es abundante. Para el caso mexicano, la ley de las ventajas comparativas funcionaría del modo si-

guiente, de acuerdo con J. Zabludovsky, estrechamente ligado a la ejecución de las políticas de apertura:

En la medida en que las exportaciones manufactureras mexicanas son intensivas en mano de obra, la liberalización comercial deberá permitir el crecimiento del empleo y un alza del precio relativo de la mano de obra[...] En cambio, el crecimiento del producto durante 1958-1982 tuvo un sesgo en contra de la mano de obra, ya que fue impulsado por la sustitución de importaciones o por las exportaciones petroleras, ambos procesos típicamente intensivos en capital y recursos naturales[...] Como resultado de la reforma comercial, se contraerán los sectores de la sustitución de importaciones, mientras que se expandirán los sectores productores de bienes exportables. Si los primeros son intensivos en mano de obra la reforma comercial aumentará el empleo en términos netos.

La posibilidad de que los pronósticos incluidos en la anterior afirmación se verifiquen, se basan esencialmente en la experiencia de las maquiladoras. Sin embargo, hasta ahora ese sector presenta características que lo aislan del aparato productivo nacional y que sólo por una extrapolación poco cuidadosa puede ser considerado como ejemplo de lo que el sector manufacturero nacional podría realizar en condiciones de apertura.

Las conclusiones que se derivan de las cifras de la maquila permiten, en toda lógica, otras interpretaciones. Lo primero que podría señalarse es la relatividad de la estadística: el que la maquila haya crecido de esa manera sólo refleja las deterioradas condiciones del crecimiento de la industria nacional, que bajo normas de apertura desde 1986 no ha podido tener el mismo desempeño. Las razones no podrían encontrarse, por tanto, en que una ha estado bajo el régimen de apertura y la otra no. El éxito de la maquila bien podría explicarse en función de la propia naturaleza de ese tipo de empresas: apéndice productivo de procesos de acumulación cuyo dinamismo se encuentra en otras economías; empresas cuyos procesos tecnológicos, apoyos financieros y formas de comercialización se encuentran organizados por estructuras corporativas multinacionales. Desde un punto de vista económico, el sector maquilador es una extensión de los mercados internos de otras economías. Nos parece que un dato suma-

mente esclarecedor de esta situación es que después de casi dos décadas de funcionamiento, sólo el 2% de los insumos totales de dichas empresas provenga de la producción nacional.

A pesar de este último porcentaje, los responsables gubernamentales del comercio exterior hablan de las potencialidades de las maquiladoras como mercado para los productores mexicanos. Sin embargo, esta falta de integración es el indicador de las dificultades estructurales de la industria local para participar en el mercado internacional, considerando que el sector maquilador representa un segmento de ese mercado. Vemos entonces que aun si los costos de transporte se reducen y se presentan otras ventajas ligadas a la proximidad de la localización, los segmentos maquiladores que incluso podrían ser vistos como nichos de mercado permanecen fuera del alcance de la producción nacional. Con las maquiladoras, nuevamente nos encontramos con estructuras representativas de los mecanismos dominantes del comercio mundial, en los que el comercio intrafirma y los mecanismos de control de las redes de empresas multinacionales, predominan sobre los mecanismos del libre mercado de los manuales de comercio internacional[...] de hace varias décadas.

Utilizar a la maquila como ejemplo exitoso de la apertura de la economía mexicana, exigiría, por tanto, demostrar que la naturaleza económica de este sector es similar al resto del aparato productivo nacional. De otro modo, la conclusión lógica de recurrir a la maquila como ejemplo del potencial del sector manufacturero bajo una situación de apertura, sólo puede ser la de que el aparato industrial del país, para tener éxito en la exportación e interiorizar los estímulos provenientes del mercado mundial, deberá transformarse en un inmenso sector maquilador. Las posibilidades de que esto pudiera ser un camino para la economía mexicana o, dicho de otro modo, determinar si la maquila puede ser la base de un proceso industrializador a escala nacional, está fuera de los límites de este trabajo; pensamos que deberá ser una línea de investigación futura relacionada con la problemática del tipo de política industrial que pueda ser viable para México en condiciones de apertura y endeudamiento extremo. Pero lo que sí queda claro, es que ese tipo de industrialización sólo puede significar una inserción en el mercado mundial de modo dependiente, pasivo, cuyos límites para que la economía mexicana pueda competir exitosamente en el mercado mundial nos lo dan las propias características de esa industria.

OTROS RESULTADOS DE LA POLÍTICA COMERCIAL

Hemos visto que la evaluación de la estrategia de apertura externa instrumentada en la economía mexicana, puede efectuarse de acuerdo con tres dimensiones de ella relativamente diferenciables, pero sin duda, indisociables: a) aquella que privilegia los aspectos contables de los indicadores propios de la balanza de pagos como saldos netos de cuenta corriente, reservas, etcétera; b) la que hace énfasis en los efectos de la política comercial sobre la reestructuración del aparato productivo nacional, y que buscan ser referidos a los problemas de competitividad y crecimiento de la economía mexicana; e) y aquella que se refiere al papel que la apertura ha jugado en la política de ajuste, en particular en la consecución de los propósitos estabilizadores. Nosotros hemos insistido en los dos últimos aspectos, pero también deseamos hacer algunas precisiones sobre la primera de estas tres dimensiones.

Política comercial y balanza de pagos

En este terreno, el Informe Anual de 1993 sobre la economía mexicana del Banco de México resume cuál es el punto de vista oficial sobre el comportamiento y los cambios estructurales del sector externo:

i) las cuantiosas entradas de capital del exterior que han inducido el déficit de la cuenta corriente de la balanza de pagos; ii) la rápida expansión del sector externo de la economía; iii) el sostenimiento de un elevado ritmo de aumento de las exportaciones no tradicionales, principalmente de las manufactureras; iv) la mayor diversificación de las exportaciones de mercancías; v) un patrón de comercio del país más congruente con sus ventajas comparativas; vi) la disminución del peso relativo de las exportaciones que provienen de recursos naturales -petroleras y mineras-; vii) la contracción de la participación del sector público en las transacciones externas totales, tanto de la cuenta corriente como la de capital y **consecuentemente**, el aumento de la correspondiente al sector privado. (Banco de México 1994:28)

Semejante evaluación no deja lugar a pesimismo o cuestionamientos, por más tímidos que fuesen, acerca de las bondades de la estrategia de apertura. Las cifras adelantadas para fundamentar lo anterior confirmarían esos logros. Sin embargo, esos mismos guarismos nos permiten otra interpretación que resulta de destacar aspectos insuficientemente subrayados en el discurso oficial y obtener, de esta suerte, pensamos, una visión más completa de los resultados y consecuencias de la política de apertura externa mexicana.

Las primeras cifras que se mencionan se refieren a los significativos flujos de capital foráneo hacia la economía mexicana, hecho que se califica como el indicador más relevante de la confianza que en el exterior se tiene del proceso de ajuste mexicano, y que desde luego se refleja en la posibilidad de que esos capitales gocen de una alta y sostenida rentabilidad en los circuitos financieros mexicanos. Desde luego se señala que en esa confianza la apertura ha jugado un papel fundamental. Incluso el mismo déficit de la cuenta corriente de la balanza de pagos mexicana se explicará por esta misma confianza.

Las razones de esta confianza se fundamentan en tres argumentos. El primero subraya la continuidad del proyecto aperturista: aquí se repasa el proceso del desmantelamiento de la política proteccionista heredada desde la época de la sustitución de importaciones, señalando su continuidad independientemente de las diversas coyunturas por las que ha atravesado la economía mexicana. Podríamos decir, sobre la base de lo analizado en páginas anteriores, que la necesidad y la falta de alternativas se presentan como virtudes. Después de 1982-1983, cuando por razones de la crisis de endeudamiento se vuelve a reforzar la estructura proteccionista, se iniciará un sostenido proceso de liberalización comercial, que se afianzará con la entrada, en agosto de 1986, de México al GATT, hasta llegar en términos de niveles arancelarios, dispersión de tasas y de cobertura de los permisos de importación, a una situación incluso más liberal que la impuesta por el GATT mismo: "La reforma fue una de las más amplias del mundo en vías de desarrollo y, en comparación con los países de la OCDE, su alcance sólo fue superado por las reformas llevadas a cabo en Nueva Zelanda". (OCDE 1992: 202)

El señalamiento de que la liberalización se prosiguió aun en los momentos en que la situación de la balanza de pagos se deterioraba, 1986-1987, es para remarcar el punto de vista oficial según el cual era la seriedad y congruencia, la exis-

tencia de un proyecto por tanto, en la aplicación de las políticas gubernamentales, una de las razones de su supuesto éxito.

A este respecto, sin embargo, cabe mencionar que una de las condiciones para la constancia de la aplicación de esas políticas fue que la liberalización se acompañó de devaluaciones periódicas de la moneda mexicana, lo que sin duda permitió compensar la apertura y hacer menos drásticos los efectos de ella sobre el aparato productivo, posibilitando políticamente su despliegue. Como señaló la OCDE en su momento: "Debido a un cuidadoso diseño y a una afortunada sincronización, la reforma tuvo poca resistencia interna. Dado que las empresas consideran la reforma como irreversible, se van centrando ahora en la mejoría de la eficiencia en vez de solicitar protección." (OCDE 1992: 202) La capacidad política, el consenso favorable que logró obtener el gobierno mexicano para desplegar la política fue más o tan importante como la liberalización misma. En el lenguaje de las evaluaciones de los centros financieros internacionales, el riesgo país/político se presentó como bajo, hasta los inicios del último año de ese sexenio.

La liberalización, como objetivo formal durante el periodo de 1983-1987 dado que la devaluación la compensaba junto con la caída del mercado interno, parecía no admitir retrasos: ella era la señal de la voluntad política del gobierno mexicano para orientar a la economía mexicana hacia las exigencias provenientes de las políticas de ajuste propugnadas por los organismos internacionales. Lo que estaba en juego era de trascendencia: esos organismos controlaban los primeros accesos a posibles renegociaciones de la deuda externa y, con ello, la posibilidad de canalizar hacia el país nuevos flujos de capital. La liberalización comercial además, en esas condiciones, implicaba, desde el punto de vista de la doctrina y en términos de la propia lógica de los hechos, derivar hacia la siguiente etapa de liberalización: la de las inversiones extranjeras. Es claro que el marco desregulatorio predominante debería facilitar la llegada de flujos de capital foráneo; pero serán las altas tasas de interés reales que comenzaron a predominar en el mercado financiero mexicano, las que acabarían por cerrar el círculo.

Pero en todo caso, después de 1989, habrá que invertir la relación causal: son los flujos de capital foráneo los que condicionarán la liberalización. En efecto, una vez que la deuda externa es renegociada con los bancos acreedores en julio de

1989, siendo llevadas puntualmente las políticas de ajuste, la economía mexicana vuelve a insertarse en los circuitos internacionales de capital.

El alza de las importaciones generada por la liberalización buscará ser justificada señalando que su destino final será la modernización de la planta productiva, pero de cualquier modo, lo que importa subrayar es que independientemente de su destino final, es claro que su financiamiento dependerá de la entrada del capital foráneo, del endeudamiento. El desequilibrio creciente de la cuenta corriente a partir de 1988 (y que llega a representar alrededor del 7% del PIB nacional en 1993, con un crecimiento de la economía casi nulo, 0.4%, que contrasta con el comportamiento de la época de la sustitución de importaciones que con tasas de crecimiento promedio del PIE superiores al 6%, el déficit en cuenta corriente no rebasó el 2% del PIE), es minimizado cuando se afirma que es la misma entrada de capitales la que ha inducido ese desequilibrio externo:

Ahora bien, habrá quien se pregunte por qué si el país es competitivo, existe un déficit en la balanza comercial. La respuesta a esta interrogante es simplemente una reiteración de lo que ya se ha comentado: el flujo de capital que se ha venido recibiendo del exterior no puede traducirse sino en acumulación de reservas internacionales o en mayores importaciones. (Banco de México 1994: 30)

Tal justificación, contablemente es cierta, pero económicamente es tautológica, y resume bien el sentido del análisis centrado en los meros indicadores, el cual en mucho se limita a señalar que ningún desequilibrio constituye en sí mismo un peligro mientras que existan formas de financiarlo. No se considera que conforme aumenta el desequilibrio, la disponibilidad del financiamiento disminuye y se hace cada vez más oneroso; o bien se confía en que el financiamiento externo de la economía, dejando funcionar al libre mercado a pleno, se transformará necesariamente en impulso productivo.

A este respecto, recordemos aquí una vieja advertencia de Cepal, según la cual la inversión extranjera, bajo ciertas condiciones, representa una salida de recursos por concepto de pagos de servicios que tarde o temprano comienza a abultar el déficit en cuenta corriente, agravando el desequilibrio

externo. 1993 es quizá un año en que esto comienza a manifestarse o mejor dicho, a ser admitido:

Las erogaciones netas por servicios factoriales totalizaron 10 923 millones de dólares y resultaron de la suma de ingresos por 2 703 millones de dólares y de egresos por 13 626 millones. Los ingresos disminuyeron debido al menor nivel promedio que tuvieron las tasas internacionales de interés, con respecto a las del año anterior. Por su lado, los egresos se incrementaron, no obstante la reducción que experimentaron los pagos de intereses correspondientes a la deuda externa del sector público denominada en moneda extranjera. Las causas del aumento de tales egresos fueron fundamentalmente los mayores pagos por intereses provenientes de un endeudamiento adicional del sector privado, y un saldo más alto de la tenencia de valores gubernamentales en poder de extranjeros. (Banco de Mexico 1994: 42)

Los logros en el terreno de las exportaciones de manufacturas parecen compensar los descabros de la cuenta de servicios. Esos éxitos, sin embargo, habría que analizarlos más allá de sus aspectos contables y ahondar en su naturaleza económica.

Las exportaciones manufactureras: su naturaleza económica

Son numerosos los trabajos que han analizado el comportamiento de las exportaciones mexicanas desde 1983 (Casar *et al.*, 1990; Dutrenit 1991, Fuji y Levy 1993; Gitli 1990). En todos ellos, con sus especificidades propias debido a las distintas metodologías empleadas, se presentan coincidencias sobre cuáles son los sectores en los que efectivamente recae el éxito exportador de manufacturas, y que permite constatar cómo la economía mexicana es claro exponente de la nueva naturaleza de la economía internacional: el predominio del comercio intraindustrial y en particular el comercio intrafirma. El predominio de este tipo de comercio en las exportaciones manufactureras mexicanas será la prueba de que las llarnadas ventajas comparativas como base de la política comercial aperturista son desmentidas en lo que concierne a las exportaciones más dinámicas del país, lo que también nos muestra la pasividad de nuestra inserción en esas co-

rientes comerciales, logro y producto fundamentalmente de las corporaciones transnacionales.

Primero que todo se menciona que de 1983 a 1987, las exportaciones manufactureras se incrementaron en poco más del triple, con tasas anuales promedio de alrededor de 27%, incrementos sin duda notables, que decrecen en 1988 para luego elevarse a poco más del 20% de 1989 a 1992. Este dinamismo de exportaciones, sin embargo, no se corresponderá con el de la producción, la cual, como ya señalamos, permaneció prácticamente estancada. Esto mismo determinó una caída de las importaciones de magnitud aun más importante que el incremento de las exportaciones. La conjunción de estos hechos hará que la economía mexicana registre a lo largo del periodo 1983-1988 un superávit comercial no alcanzado desde hacía cuatro décadas. En esta coyuntura, el sector externo tuvo la función básica de generar un excedente comercial que pudiera contribuir al pago del servicio de la deuda.

También es claro que en esas condiciones de estancamiento productivo, la contracción del mercado interno fue determinante para la generación de un excedente exportable. Pero puede pensarse también, con toda justeza, que dicho cambio exportador debió reposar en la existencia de ciertas capacidades de la planta productiva nacional para poder responder exitosamente con la exportación a la situación recesionista. Y así fue, pero de la siguiente manera:

La acelerada expansión de las exportaciones manufactureras a que se hizo referencia anteriormente tuvo dos características fundamentales: en primer lugar estuvo fuertemente concentrada, ya que 16 líneas de productos (de las más de 170 que el Banco de México detalla como actuales exportadoras) representan más del 32% (automóviles para transporte de personas y motores para automóviles)[...], y, en segundo lugar, de este incremento, casi el 71% estuvo en manos de empresas con algún grado de inversión extranjera directa. En 1982, estas participaban con 44.7% en las exportaciones manufactureras, en tanto que en 1987, habían llegado al 56.6%. (Gitli 1990: 160)

Esta caracterización es coincidente con la de otros autores como la de K. Unger. Este autor, a partir de un detallado análisis sobre la función que se puede atribuir a las estrategias de empresas transnacionales, cuyo origen son los Esta-

dos Unidos, en el perfil exportador mexicano, corrobora el papel protagónico de estas empresas en las exportaciones:

Los sectores manufactureros que encabezan este resurgimiento de las exportaciones son automóviles y sus componentes, maquinaria no eléctrica, acero, derivados del petróleo y otros químicos. Las exportaciones químicas de hecho han mantenido una participación importante en el mercado exportador durante muchos años, mientras que las otras industrias experimentaron considerables aumentos en sus ventas al exterior. (Unger 1990: 202)

Nuevamente se indica, pero cubriendo un periodo más largo, que la importancia de esas industrias en la exportación pasa de 37% de las exportaciones manufactureras en 1975 a 62.3% en 1988, teniendo las empresas estadounidenses el liderazgo en este cambio. En el sector automovilístico, por ejemplo, General Motors, Ford y Chrysler fueron responsables del 96% de las exportaciones de vehículos y de alrededor del 80% de las de motores (p. 203).

En todos los análisis citados se subraya que las industrias con mayor peso en la exportación tienen una participación dominante de capital extranjero, es decir, de manera más directa corresponde a las empresas transnacionales el papel principal en la transformación del perfil exportador mexicano:

Las características que ha adquirido el comercio exterior de manufacturas de estos países latinoamericanos (Brasil, México) plantea diversas inquietudes, entre otras el peso considerable de las empresas transnacionales en la producción de maquinaria y equipo de transporte y la incapacidad de las ramas más tradicionales de la industria para incorporarse a la dinámica exportadora; estos factores determinan que su perfil exportador esté sujeto a decisiones supranacionales. (Fuji, Levy 1993:851)

El proceso exportador mexicano aparece crecientemente dominado por las corrientes comerciales de carácter intraindustrial, en general, e intrafirma, en particular. En el caso mexicano, esto se verifica claramente en cuanto a las exportaciones, ya que en lo que respecta a las importacio-

nes, la naturaleza interindustrial del intercambio comercial todavía es dominante (Casar *et al.* 1990). Como sabemos, este modelo se sustenta en cuanto a sus dinamismos en factores de diversa naturaleza que en mucho contradicen la idea de una especialización productiva nacional basada en las ventajas comparativas de una economía. El auge exportador mexicano estaría, en esas condiciones, alejado de lo que correspondería a su dotación de factores y recursos y, desde luego, no supondría, de acuerdo con la teoría en la que se sustenta la liberalización del comercio y la apertura, una asignación adecuada de ellos.

En este sentido, la economía mexicana es integrada a los circuitos comerciales internacionales fundamentalmente a través de las estrategias de las grandes corporaciones transnacionales. Aquí, los factores relevantes que determinan sus exportaciones introducen numerosos factores de incertidumbre y de variabilidad; factores que tienen que ver con dinámicas situadas en el nivel mundial y que generan en cada sector estrategias particulares, las cuales, dada su gran independencia con respecto al conjunto nacional, impedirían, o, por lo menos, no garantizan que se generen pautas globales dinámicas que pudieran extenderse al resto de la economía. La posibilidad de capturar esos efectos dinámicos dependerían, en alguna medida, del establecimiento de una permanente negociación con esas corporaciones. El desmantelamiento en los hechos de la Ley de Inversiones Extranjeras, amén de las causas subyacentes que lo determinaron, ha dejado sin posibilidad al gobierno mexicano para emprender esa política. Nos parece que lo reseñado en este apartado es un ejemplo claro de lo que sería una integración pasiva al mercado mundial.

HACIA UNA INTEGRACIÓN ACTIVA AL MERCADO MUNDIAL

Toda política alternativa de comercio exterior deberá empezar con la premisa de que el comportamiento del sector externo no puede estar dissociado de las orientaciones básicas que conforman al modelo de desarrollo económico en curso. La política comercial no puede ser reducida a medidas de corrección de fallas administrativas, eliminación de trabas burocráticas surgidas de una excesiva regulación, o tan sólo instrumento para dar agilidad a las corrientes comerciales mediante la simplificación y eliminación incluso de barreras arancelarias.

Aspectos más importantes para el desenvolvimiento comercial lo representan la existencia de adecuada infraestructura de comunicaciones de todo tipo, de almacenaje, de centros de recepción portuarios, de centros de promoción en el extranjero. Pero, sobre todo, será la capacidad de respuesta de la planta productiva nacional ante la demanda mundial la principal responsable del éxito o fracaso de la política comercial y de nuestra inserción activa en el mercado mundial, es decir, de la posibilidad de que las corrientes comerciales internacionales puedan representar una palanca de crecimiento para nuestra economía y no una simple salida a la crisis del mercado interno, en el corto plazo, ni una forma de desarticular y obstaculizar la formación de una coherencia productiva nacional, condición de un desarrollo económico sostenido, en el largo plazo.

Las directrices que deben conformar la política comercial, deben surgir del reconocimiento de los siguientes elementos: 1) la identificación de los determinantes reales de la competitividad de las naciones; que involucra la discusión del papel que juega el comercio mundial dentro de los procesos de desarrollo; 2) la identificación de la verdadera estructura y determinantes de las corrientes comerciales; 3) la identificación de obstáculos y deficiencias que se oponen a que la planta productiva nacional pueda responder eficazmente a las exigencias de los mercados mundiales, a la forma como se realiza la llamada competencia internacional.

De acuerdo con lo anterior, exponemos a continuación un conjunto de propuestas que serían las orientaciones de una política comercial que puede articularse coherentemente con el objetivo esencial de la recuperación económica interna; objetivo cuyo cumplimiento es la condición necesaria para una inserción activa de la economía mexicana en el mercado mundial.

La situación en extremo delicada por la que atraviesa el país: recesión, desequilibrio externo, transferencia de recursos al exterior como servicio de una deuda externa excesiva, lo que compromete la capacidad del país, su generación de ahorro interno, para romper con la anterior cadena, autoriza a afirmar que la política a seguir no puede consistir en "más de lo mismo".

Proteccionismo

No es posible seguir considerando a las medidas proteccionistas como negativas en sí mismas. Tampoco puede afirmarse que el proteccionismo pueda constituir una política general y dominante. Simplemente las medidas de protección forman parte de estrategias puntuales, justificadas por circunstancias que no podrían ser la situación general y duradera del aparato industrial. Su uso debe ser pragmático y por ello su ejercicio es temporal. Es la naturaleza real del mercado internacional el que impone esa política:

La competencia externa no estimula sino dentro de ciertos límites; de otro modo ella destruye[...] Colocarse en el juego de un mercado mundial que se pretende liberado de todo obstáculo para los intercambios comerciales y del cuidado de determinar las producciones que podrán ser realizadas en cada economía, estaría justificado si una competencia perfecta reinara sobre ese mercado[...] Pero la realidad es otra[...] Reaprender el buen uso del proteccionismo es urgente. Debe prohibirse el uso de restricciones cuantitativas o algún obstáculo no arancelario. Este proteccionismo no practicaría más que la manipulación de los derechos de aduana. Un Estado o una comunidad de Estados los haría variar cuando fuera necesario, al alza como a la baja, tan ampliamente como fuera necesario para otorgar a sus productores el grado de seguridad que les es necesario para modelar sus estructuras productivas según sus preferencias, inspiradas por su concepción de sus intereses de largo plazo. (J. M. Jeanneney: "Du bon usage du protectionnisme", citado por Sandretto 1993: 160)

Mucho del descrédito de las políticas proteccionistas proviene de que se les asocia con el proceso de sustitución de importaciones que se supone también nos alejó de las normas mundiales de producción. Sin entrar a discutir qué tanta responsabilidad le incumbe al proteccionismo en sí de esa falta de competitividad de la economía mexicana, debe admitirse que en la etapa de la sustitución de importaciones, México es el ejemplo del mal uso del proteccionismo.

La razón de ello es que las medidas proteccionistas levantadas por los distintos gobiernos mexicanos fueron obedeciendo a las necesidades coyunturales para disminuir el

déficit de la balanza comercial. Impuesta la protección por esta exigencia, la decisión de cuáles productos o ramas debían ser beneficiados por los aranceles o las cuotas, se convertía en una discusión secundaria guiada por intereses y presiones políticas de corto plazo. Es decir, la protección comercial no estaba orientada o dispuesta por directrices de una política industrial de largo plazo, que buscara la defensa de ramas técnicamente necesarias para el conjunto que ya existieran o se pensara que fueran necesarias para la coherencia global del aparato productivo. De haber sido así, la protección no habría tenido que prolongarse indefinidamente; ella podía ser revisable según los objetivos alcanzados. Sin embargo, al estar determinadas fundamentalmente por los déficit crecientes de la cuenta corriente, el proteccionismo se amplía, se acumula y su disposición se vuelve ciertamente caótica.

Después de la apertura, desmantelado el proteccionismo caótico de años atrás, las medidas de protección en México son utilizadas actualmente como meros instrumentos de coerción contra prácticas desleales de otras economías; como medios de negociar iguales condiciones de intercambio con otros países. Sin embargo, la protección tiene amplios antecedentes históricos como importante instrumento de fomento industrial como para ser reducida tan sólo a un medio de evitar *dumpings* o enfrentar puntualmente la agravación del déficit comercial.

La nación como unidad económica

Lo señalado en el párrafo anterior, desde luego tiene un supuesto inevitable: que la nación como unidad económica posee todavía un papel esencial dentro del éxito o fracaso de sus agentes económicos nacionales en el terreno de la competencia internacional. Para Krugman (1989), la proposición de que las naciones compiten entre sí al igual que una corporación lo haría contra otra, es inaceptable; y nos adherimos a su posición. Sin embargo, lo anterior no quiere de-

1 La idea de que una nación deba ser competitiva internacionalmente como base para sostener su crecimiento económico, es la relación más socorrida en 1011 últimos tiempos para justificar las estrategias aperturistas. En esta afirmación las relaciones causales se invierten extrañamente y el contenido preciso de lo que significa ser competitivo se pierde con el de 108 mo-

cir que las naciones no participen en un juego de competencia internacional. En esta competencia, la nación es la estructura base de empresas que deben encontrar en ella los medios físicos, tecnología, recursos humanos, un mercado al que tengan acceso privilegiado para su despegue, medios financieros que les permitan ser competidores eficaces en el terreno internacional. Y en este sentido, es fundamental que la nación tenga sus propias exigencias de reproducción, demande una coherencia productiva que permita generar sistemáticamente los recursos que las empresas requieran.

La nación demanda la reproducción de un conjunto de solidaridades culturales y económicas, ligadas estas últimas a la existencia de una moneda nacional, atributo fundamental de la soberanía estatal que representa igualmente un factor esencial de integración social:

Estos diferentes círculos de solidaridad históricos, culturales, lingüísticos, al igual que la importancia de las funciones asumidas por el Estado[...] explican porqué la colectividad nacional constituye una colectividad privilegiada en la que los antagonismos son casi siempre menos vivos que las oposiciones de intereses que separan al grupo nacional de los grupos extranjeros. Al ins-

dos de serlo. En todo caso, la relación se sostiene si suponemos que las economías nacionales compiten entre sí en los mercados mundiales de la misma manera como lo hacen las corporaciones. De este modo, aunque expresado en forma muy general, podría admitirse la posición de que 108 problemas de una economía se derivan de su falta de competitividad y que la solución estaría en programas de inversión en infraestructura y en alta tecnología; o bien en ejercer medidas en contra de las economías competidoras por prácticas desleales, y casi siempre se pueden encontrar argumentos para ello, sobre todo contra las economías menos desarrolladas que siempre pueden ser acusadas de *dumping* social, dado los atrasos que por definición conlleva su sistema productivo y laboral.

Para el caso mexicano, los bloqueos recurrentes del crecimiento económico manifestados en el estrangulamiento del sector externo, se busca referirlos a una falta de competitividad internacional del aparato industrial mexicano debido al proteccionismo bajo el cual se desarrolló. La solución evidente es la apertura que propicie la competencia y eleve, con ello, la productividad. Vemos que en dos situaciones diferentes, la referencia a la competitividad internacional es el argumento "cubre todo", simplificador, por tanto, con el que se oculta la complejidad de los determinantes de los problemas de productividad y las necesarias reestructuraciones internas que deben emprenderse para devolver a una economía su dinamismo. La airn- plicidad del argumento aperturista representa su fuerza, pero, parafraseando a Krugman (1994), constituye su mayor peligro en tanto guía para una política económica orientada a recuperar el crecimiento económico.

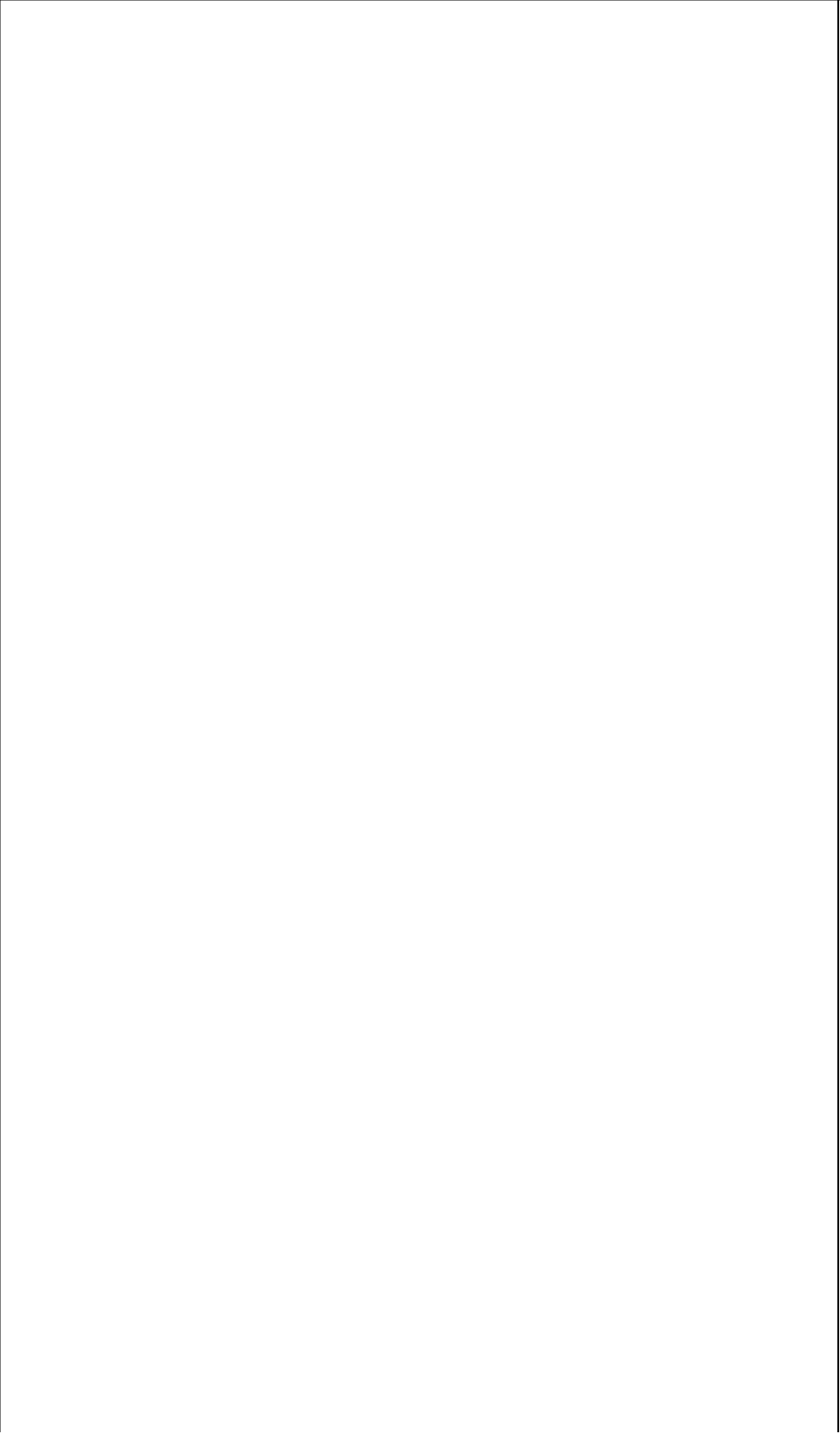
titucionalizar las relaciones entre los grupos y al asumir funciones de regulación y de compromiso, al instaurar y garantizar el mantenimiento de un cuadro general de actividad, el Estado se vuelve una verdadera fábrica de externalidades, un productor de bienes colectivos, incluso bajo la forma de restricciones públicas (orden, seguridad, justicia(...)). Por tanto, Él garantiza una cierta cohesión de las estructuras sociales y crea las condiciones de continuidad y de estabilidad de la vida económica y social. (Sandretto 1993: 104)

¿Podemos desligar lo anterior de lo que representaría la nación como entidad económica cuya coherencia económica debemos también reproducir? Por mínimo que se acepte lo anterior, deberíamos hacernos eco de la pregunta a la cual intenta responder uno de los principales teóricos de la llamada globalización, M. Porter (1991), y que consiste en determinar cuáles son las características que en un momento dado hacen que una nación se convierta en el continente de empresas exitosas en el ámbito mundial. Este proceder teórico no es nuevo, ha sido opacado por ideologías supuestamente cosmopolitas-modernizadoras. Desde los años sesenta tenemos propuestas que marcan que el mercado externo simplemente debe prolongar al mercado interno, no sustituirlo: el mercado internacional no es otra cosa más que la extensión, más allá de las fronteras nacionales, de la propia actividad del país. El desarrollo del mercado interno proporciona la experiencia productiva previa a la competencia internacional, el perfeccionamiento del aprendizaje, las economías de escala previas al desbordamiento de las fronteras. Proponer lo contrario para el caso de México, sólo significa reconocer un hecho: la quiebra económica de nuestro mercado interno no deja más que un sólo camino: aventurarse al mercado mundial, buscar nichos, segmentos que las grandes economías o las corporaciones transnacionales han dejado libres, y esperar revertir esos posibles beneficios accesibles a unas cuantas empresas, sobre la economía nacional. Pero con ello, son la limitación y la incertidumbre los contenidos del proyecto aperturista.

REFERENCIAS

- Blanco Mendoza, H., *Las negociaciones comerciales de México con el mundo*, FCE, México, 1994.
- Casar, I. José, "La restricción externa y el crecimiento a largo plazo", en: Ros, J., *La edad de plomo del desarrollo latinoamericano*, FCE, México, 1993.
- *et al.*, *La organización industrial en México*, Siglo XXI-ILET, México, 1990.
- Dutrenit, Gabriela, *Exportaciones y cambio estructural en la industria manufacturera*. UAM-X, México, 1991.
- Fuji, G. y N. Levy, "Composición de las exportaciones de Brasil, Corea, España y México", en: *Comercio exterior*, Bancomext, México, septiembre, 1993.
- Gitli, Eduardo, "La dinámica del comercio exterior mexicano", en: Garabito, R. A. y Bolívar, A. (coords.), *México en la década de los ochenta*, UAM-A, México, 1990.
- Cook, Paul, "Liberalización y política del desarrollo industrial en los países menos desarrollados", en: *El Trimestre Económico*, núm. 217, México, enero-marzo, 1988.
- Edwards, Sebastian, "Openness, trade liberalization and growth in developing countries", en: *Journal of Economic Literature*, vol. XXXI, septiembre, 1993.
- Krugman, Paul, "Competitiveness: a dangerous obsession", en: *Foreign Affairs*, marzo-abril, 1989.
- Grellet, Gérard, *Les politiques économiques des pays du sud*, Presses Universitaires de France, París, 1994.
- Grjebine, André, *La nouvelle économie internationale; de la crise mondiale au développement autocentré*, Presses Universitaires de France, París, 1986.
- , *La politique économique ou la maîtrise des contraintes*, Edition du Seuil, París, 1991.
- Maizier, Jacques, "Les modalités d'une relance autocentré", en: Grjebine, A., *Théories de la crise et économiques*, Editions du Seuil, París, 1986.
- Michalet, Ch. Albert, "Transnational corporations and the changing international economic system", en: *Transnational Corporations*, ONU-UNEP/AD, vol. 3, núm. 1, febrero, 1994.
- OCDE, *Estudios económicos de la OCDE: México*, FCE, México, 1992.
- Porter, Michael, *La ventaja competitiva de las naciones*, Editorial Vergara, Buenos Aires, 1991.

- Sandretto, Rene, *Le commerce intemational*, Armand Colin, París, 1993.
- SECüFI, *Programa nacional de modernización industrial y del comercio exterior*, Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, México, 1991.
- Triffm, Robert, "La reestructuración del sistema monetario internacional", en: *Revista internacional de ciencias sociales*, vol. XXX, núm. 2, UNESCO, 1978.
- Unger, Kurt, *Las exportaciones mexicanas ante la reestructuración industrial internacional; la evidencia de las industrias química y automotriz*, FCE-COLMEX, México, 1990.



ACUMULACIÓN, REFORMA ECONÓMICA, INDUSTRIA Y DESARROLLO.

Eugenia Correa..
Gregorio Vidal...

INTHODUCCIÓN

La reforma económica realizada en los últimos años ha modificado sustancialmente varios de los principales datos macroeconómicos: el nivel de inflación, el saldo en las finanzas públicas, el volumen de la inversión pública, la magnitud del comercio externo, entre otros. Se ha producido un cambio radical de la estrategia económica de la posguerra, cuando el desarrollo del mercado interno y la industrialización llegaron a ser su principal componente. La estrategia de desarrollo impulsada en los últimos años ha puesto énfasis en modificar la inserción comercial y las relaciones financieras con el exterior, a partir de haber realizado un drástico ajuste macroeconómico. La reforma emprendida no comprende una política de desarrollo industrial específica, como tampoco una política de promoción de la inversión.

Ajuste económico y cambio estructural del sector externo han sido el ámbito privilegiado de las políticas económicas. "Para la estrategia mexicana de desarrollo (sic), la apertura a los flujos de comercio e inversión internacionales ha significado un cambio drástico -sostiene Pedro Aspe— en la dirección y en los efectos de las políticas industrial, comercial,

• Agradecemos la colaboración de Ricardo Calvo T. para la elaboración de este artículo.

•• ProCesora titular de la División de Estudios de Posgrado, Facultad de Economía, Universidad Nacional Autónoma de México.

''' Profesor titular del Departamento de Economía, **director** de la División de Ciencias Sociales y Humanidades, Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa.

y financiera de largo plazo. ¡La nueva visión con que se aborda el sector externo y propiamente las relaciones con la que se denomina economía mundial, implican un cambio sobre la concepción del papel de la industria y propiamente de las políticas de desarrollo nacional.

La política industrial y de inversión pública desde la segunda parte de los años ochenta fue pasando a un segundo plano en los propios objetivos gubernamentales, en la medida en que fue ganando terreno la dinámica privatizadora, la desregulación y la liberalización. Así, no se trata de una omisión por olvido, por el contrario, se postula la necesidad de que la asignación óptima de los recursos sólo se alcanza dejando actuar libremente a las fuerzas de la oferta. Incluso se sostiene que la apertura debe darse en el marco de una economía no sobrecalentada, pues ésta sólo conduce a problemas adicionales en materia de balanza de pagos. É Así, el ajuste en el gasto e ingreso público para alcanzar el equilibrio en las finanzas gubernamentales, es una condición "[...] para permitir que el cambio en los precios relativos, derivado de la eliminación y/o reducción de barreras arancelarias y no arancelarias, cumpla con el propósito de lograr una mejor asignación de los recursos[...]"³ Con esto se logra que los mercados transmitan -se afirma- las señales en materia de precios en forma adecuada y rápidamente se sucedan los ajustes pertinentes entre las diversas variables macroeconómicas. El resultado según esta lógica es el crecimiento sobre bases no artificiales; por lo que el país "[...]comienza una fase de expansión económica que no está apoyada por el endeudamiento excesivo o por el incremento artificial de la demanda" y La máxima de la escuela del ajuste se aplica con toda su fuerza, no hay que gastar el ahorro que no se tiene. Como concluye Salinas de Gortari, la disyuntiva es clara: "No hay duda, la protección privilegia al capital y concentra el ingreso; la apertura favorece el empleo y la redistribución del ingreso".>

1 Pedro Aspe Armella, *El camino mexicano de la transformación económica*, México, FCE, 1993, p. 112.

2 Véase, Pedro Aspe, *op. cit.*, p. 140.

3 *ibid.*

4 Carlos Salinas de Gortari, 'Sexto informe de gobierno', en: *Excélsior*, noviembre 2, 1994, p. VI.

5 Carlos Salinas de Gortari, "Sexto informe de gobierno"..., p. IV.

Los gobiernos de Miguel de la Madrid y de Carlos Salinas de Gortari, como muchos otros más, han sido hostiles a cualquier política o estrategia que intente influir o administrar la demanda. Como se destaca en el Informe de UNCTAD sobre Comercio y Desarrollo, el nuevo consenso en macroeconomía insiste en que:

[...]la inflación es invariablemente un problema mayor que el desempleo; que el crecimiento del producto depende primariamente de factores del lado de la oferta y relativamente menos del lado de la demanda efectiva; que intentar estabilizar el nivel de la actividad económica usualmente sirve para desestabilizarla; que las políticas monetarias afectan los precios, no la producción; que el déficit fiscal ahuyenta la inversión privada y provoca un alza en las tasas de interés en vez de generar un incremento en la actividad económica; que un relativamente alto grado de desempleo es natural; que ese creciente desempleo es más un reflejo de rigideces artificiales en el mercado de trabajo que una quiebra de la demanda por producto final,"

Así, el análisis de la política económica en materia del desarrollo de la industria, de la promoción de la inversión y de la aparición de los mecanismos de financiamiento que la hagan factible es más que nunca una evaluación de la gestión macroeconómica. Es ésta la que hace posibles y —en esta lógica- necesarias a las industrias -parafraseando a Pedro Aspe- ante nuevas realidades en materia del crecimiento y en tanto tal del propio desarrollo nacional.

En este trabajo se presenta un análisis de la situación macroeconómica actual, la nueva dinámica de la inversión y el crecimiento y los cambios en los circuitos del financiamiento de la acumulación. Finalmente, se trazan algunas líneas para una propuesta alternativa en materia de inversión y financiamiento del desarrollo, como el contexto para establecer una política industrial viable.

INVERSIÓN y CRECIMIENTO: LA SITUACIÓN
MACROECONÓMICA ACTUAL

El análisis en una perspectiva de largo plazo del desempeño reciente de la economía mexicana permite establecer la génesis de un nuevo comportamiento. La inflación está por alcanzar los niveles de los años cincuenta y sesenta, cuando coincidieron estabilidad relativa en los precios y el tipo de cambio con un crecimiento sostenido. Además, la inflación de nuestros días se acerca a la de Estados Unidos, país con el que se realizan aproximadamente tres cuartas partes del comercio exterior. Sin embargo, el nivel de crecimiento del producto es notablemente inferior al alcanzado en las décadas del cincuenta y sesenta, como se observa en el cuadro 1.

La tasa media anual de crecimiento del producto interno bruto (PIB) en el periodo 1989-1994 será de entre 2.5 y 3 %, dependiendo del crecimiento que se alcance en 1994. El primer trienio con un mayor ritmo inflacionario fue también el de mayor crecimiento. Las menores tasas en el movimiento de los precios no se han correspondido con una mayor actividad económica y, por tanto, no se ha logrado articular el control creciente de la inflación con un aumento sostenido del crecimiento del producto y de la inversión.

CUADRO 1
Economía mexicana: PIB e inflación
(tasas medias de crecimiento e incremento)

Años	PIB	Inflación
1953-1958	6.4	6.7
1959-1964	6.7	2.1
1965-1970	6.8	3.6
1970-1976	6.2	14.1
1977-1982	6.2	35.7
1983-1988	0.2	86.7
1989-1991	3.7	22.8
1992	2.8	11.9
1993	0.4	8.0
1994 ^e	3.0	6.0

(e): Estimado.

FUENTE: Bolsa Mexicana de Valores, *Grupos industriales, situación económica, financiera y bursátil*, 1992, p. 22; Banco de México, *Informe Anual* 1993, 1994.

Una primera lectura de los hechos podría permitir afirmar que la reforma es un proceso en curso, que aún se debe avanzar más para consolidar la dinámica de crecimiento. Este análisis se efectúa por el Fondo Monetario Internacional (FMI) cuando afirma que "[...][la actividad económica de México se desaceleró notablemente en 1993 a raíz de los programas de reestructuración de la industria manufacturera y de la necesidad de reducir la inflación].? Según el organismo, la situación cambiará en el bienio 1994-1995, con la reactivación de la inversión privada precisamente como resultado de los efectos positivos del TLC.

La referencia del FMI sobre la situación prevaleciente en las manufacturas y el futuro inmediato de la actividad económica es de suma importancia para los propósitos de nuestro examen, en la medida en que es uno de los indicadores del nivel de avance de la reforma económica. En especial es significativo establecer el grado de adaptación de las industrias que operan desde territorio mexicano a las nuevas condiciones de competencia internacional. Después de varios años de descensos importantes en la inversión, un primer signo debiera ser un acelerado ritmo del proceso de inversiones, en particular aquella que puede ser definida como de modernización. Es decir, una inversión que permita aumentos en la productividad, pero con incrementos marginales o nulos en el volumen de la producción, en particular en las actuales condiciones de apertura, competencia y disminución de la demanda global que prevalecen en la economía internacional.

En este contexto, la inversión privada es un dato clave en la nueva dinámica económica y las cifras al respecto muestran la emergencia de una nueva tendencia. En los años 1980-1982, cuando llega a su límite el patrón de crecimiento de los cincuenta y sesenta, impulsado en la segunda Parte de la década de los setenta por las divisas provenientes de la venta del petróleo y por la contratación de deuda externa pública, la participación del capital privado y el sector público en la formación de capital son prácticamente equivalentes (véase gráfica 1). Sin duda, las inversiones realizadas por el sector público en el pasado reciente, en la industria petrolera, en los bienes de capital -metalmecánica y química básica- y en el sector de bienes de consumo du-

7 Fondo Monetario Internacional, *Perspectivas de la economía mundial*, FMI, Washington, mayo, 1994, p. 22.

radero tuvieron un amplio impacto en la magnitud y modalidad del crecimiento. Sin embargo, al avanzar la década de los ochenta se produjeron drásticas modificaciones, al punto de que en los años noventa por cada cuatro nuevos pesos de formación bruta de capital fijo privado se invertía uno por parte del Estado (véase gráfica 1).

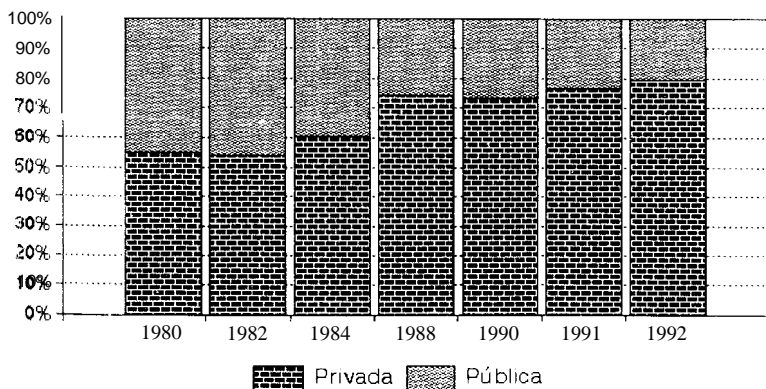
No se trata de un resultado de circunstancias. El gobierno de Salinas de Gortari procedió a la transformación de las finanzas públicas, a la privatización de las empresas públicas y a la venta de la banca y la transformación en la regulación del mercado de dinero y capital como parte de este proceso. Desde el Primer Informe de Gobierno, cuando se plantea la necesidad de la reforma del Estado se delinea esta política. En el Quinto Informe de Gobierno, al estar evaluando el curso de la estrategia económica de reestructuración adoptada, Salinas de Gortari afirma: "[...]sin duda, la estabilidad económica, la desregulación y las privatizaciones han permitido la creación de grandes grupos financieros y empresariales [...]" Sin estos grupos, agrega, "[...]difícilmente podríamos acometer los retos de la globalización y la competitividad, Y quedaríamos fuera de los mercados mundiales".⁸ La inversión privada como el agente dinámico del crecimiento, se concentra en un reducido grupo de grandes corporaciones. El nuevo escenario de competencia, aun en territorio nacional está constituido por grandes empresas.

En el estudio elaborado por la Bolsa Mexicana de Valores y el IMMEC sobre los grupos industriales en 1992 se sostiene que frente a la nueva estrategia de crecimiento en la que los elementos dinámicos proceden de la inversión priva-

⁸ En la sesión del Congreso de la Unión cuando el titular del Poder Ejecutivo rinde su primer informe de gobierno se afirma: "La crisis nos *mostró* que un Estado más grande no es necesariamente un Estado *más* capaz; un Estado más propietario no es hoy un Estado más justo. La realidad es que, en México, más Estado significó menos capacidad para responder a los reclamos sociales de nuestros compatriotas y, a la postre, más debilidad del propio Estado[...]. El Estado se extendía mientras el bienestar del pueblo se venía abajo". Más adelante, cuando discute la cuestión de si es o no mejor administrador el sector privado que el público se desarrolla el argumento aún más al afirmar: "Pero el punto central en la reforma del Estado es resolver, a favor del pueblo, el dilema entre propiedad que atender o justicia que dispensar; entre un Estado más propietario o un Estado *más* justo: (Carlos Salinas de Gortari, *Primer Informe de Gobierno*, Secretaría de la Presidencia, México, 1989).

⁹ Carlos Salinas de Gortari, "Quinto Informe de Gobierno", en: Suplemento *La Jomada*, México, 1993, p. x.

GRÁFICA 1
Formación Bruta de Capital Fijo
(distribución porcentual)



FUENTE: INEGI: *Sistema de Cuentas Nacionales de México*, varios años.

da y de "[...]la fortaleza de las manufacturas para integrarse a los circuitos comerciales del mundo[...]" los conglomerados industriales son los agentes más dinámicos, por lo que se puede concluir que "[...]las firmas corporativas son simultáneamente el soporte del nuevo modelo de industrialización y el resultado de las condiciones generadas por la Política económica durante el proceso de ajuste, de cambio estructural y de reorientación de la economía hacia la promoción de las exportaciones".¹⁰

El razonamiento de conjunto implica, además de la constitución de poderosos consorcios, que éstos sean capaces de conquistar espacios en los mercados internacionales. Las exportaciones son parte del camino necesario del nuevo modo de crecimiento. En la misma dirección concluye Salinas de Gortari en su Sexto Informe. Sostiene que "la estabilidad macroeconómica, la apertura comercial, los acuerdos promovidos por el gobierno para abrir mercados externos y la des-

¹⁰ Bolsa Mexicana de Valores, *Grupos Industriales, situación económica, financiera y bursátil*, Bolsa Mexicana de Valores e IMMEC, México, 1992, p. 18.

regulación del mercado interno han elevado la capacidad exportadora del país".¹¹

Sin embargo, tanto el comportamiento de la inversión privada como el sector externo presentan serios problemas o cambios constantes que no permiten establecer aún una tendencia. En 1993, mientras el PIE creció al 004 %, la formación bruta de capital decreció en 1A %. De acuerdo con el Banco de México, la "[...]desaceleración del ritmo de la actividad económica se debió a diversas causas que desalentaron el gasto privado, tanto de inversión como de consumo",¹² El consumo privado no creció y la inversión privada, según las estimaciones presentadas en el documento Criterios Generales de Política Económica para 1994, aumentó durante 1993 en 2.8 %. El año previo el incremento de la inversión privada fue, según la misma fuente, del 2004 %.¹³

Así, la inversión privada no consolida una tendencia al alza y en estas condiciones la reestructuración de la industria manufacturera y la que se ha denominado transformación microeconómica resultan particularmente difíciles.

Las decisiones de inversión son tomadas por múltiples agentes y el criterio de la rentabilidad es fundamental en esta práctica. Las empresas cuentan con diversos niveles de información que les permiten estimar las condiciones futuras de los mercados en que operan, pero esto no significa contar con los datos económicos. Actualmente, establecer las series sobre el tipo de interés y la tasa de cambio prevalecientes en el futuro, cuando la producción se desarrolla considerando insumos y medios de financiamiento generados en distintas monedas, implica contemplar diversos escenarios. Además, los agentes económicos a través de sus acciones en el presente modifican el curso de los hechos futuros, lo que impactará, de forma diferenciada, el proceso económico y las decisiones de inversión de otros agentes. Sin embargo, se debe reconocer que en las más diversas ramas de la actividad económica existen algunos agentes con un peso relativo altamente significativo. En la automotriz, el cemento, la siderurgia, la construcción industrial y de infraestructura, las tiendas de autoservicio, por citar algunos ejemplos, existen cinco, seis o a veces me-

11 Carlos Salinas de Gortari, "Sexto Informe de Gobierno"..., p. IV.

12 Banco de México, *Informe anual* 1993, México, 1994, p. 8.

13 "Criterios generales de política económica para 1994, en: *El Mercado de Valores*, año LIV, núm. 1, enero, Nañnsa, México, 1994, p. 28.

nos agentes económicos que son clave en la actividad de la rama. Por tanto, en el momento en que la inversión -y con ella el ritmo de la actividad económica general- descansa en la acción del capital privado, se establece un núcleo en el seno de este capital cuyo comportamiento es sustantivo. Los consorcios, las corporaciones, los grupos en sus decisiones de inversión tienen un peso definitivo en el curso de la economía. Estos grupos están en proceso de reestructuración: ventas de activos, cierre de plantas, traslado de inversiones a otras latitudes, concentración de recursos en ciertas actividades, fusiones y compras hostiles se multiplican. Los grupos compiten en el mercado nacional, como en el mercado internacional con otras firmas extranjeras.

Por ello, cobra importancia la inversión de racionalización. Es la única que permite sobrevivir, enfrentar el efecto negativo de la incertidumbre en las series de precios y costos de mediano y largo plazos. Para las firmas los precios que integran sus insumos tienen referencias con diversos espacios geográficos y por tanto de producción, mediados por tipos de cambio en constante movimiento. Así, tal cual, están funcionando las economías, el futuro implica modernización pero no aumento de la capacidad de producción. Como sostiene Gerard de Bernis, es necesario

[00.] distinguir la inversión de modernización y de racionalización de la inversión de capacidad. La primera obedece a una lógica de supervivencia de la empresa que hizo competencia en el mercado internacional (o en el propio a través de firmas extranjeras), lo que compensa el efecto de la incertidumbre en las series de precios y de costo a mediano-largo plazo, reduciendo muy a menudo las capacidades de producción y siempre el empleo, es una inversión de deflación.I-

Se trata de una tendencia que al prevalecer en la economía internacional, cuando también en ciertas economías prevalece la apertura, domina la disputa entre las grandes Potencias y el proceso de constitución de los bloques regionales. Es un hecho que está quebrando la demanda, contrayendo constantemente los mercados. En el fondo las estrategias de crecimiento por vía de la racionalización de la

¹⁴ Gerard de Bernis, *Economía mundial: las contradicciones de la crisis*, Universidad de Grenoble, p. 38, mimeo.

inversión, que son a la vez estrategias que buscan crecer por medio de las exportaciones, parten de diversas simplificaciones. Aumentos en la productividad no implican necesariamente mejoras en la competitividad internacional. Esta última es un concepto relativo, no aplicable al conjunto de países a la vez. Como se sostiene en el Informe de la UNCTAD, mientras un país puede mejorar su competitividad internacional (y de este modo, quizás, su desenvolvimiento en el crecimiento), no es posible para todos los países hacerlo al mismo tiempo.¹⁵

Así, la competitividad tiene relación con el desempeño macroeconómico general, pero también con el que tienen los grupos y las transnacionales; se vincula con la organización jerárquica de las relaciones económicas internacionales. Los cambios en las inversiones que realizan las empresas de la industria automotriz en México, son parte de su estrategia global y no dependen tanto de las condiciones de productividad que alcancen en territorio mexicano. Además los aumentos de productividad no se traducen en incrementos en la producción. Para que esto suceda deben estar acompañados de grandes desembolsos de capital. Como se consigna en el informe de UNCTAD "[...] las técnicas avanzadas reducirán todo el uso del trabajo y de las materias primas, no sólo su uso por unidad producida; y esto pondrá una presión interna sobre los países individuales para incrementar su participación en el mercado a expensas de otros".¹⁶ Por ello, se concluye que en el corto plazo la deficiencia de la demanda global es una receta para el desperdicio, el desempleo, la depreciación del precio de las mercancías y el conflicto entre las naciones.¹⁷ Es decir, el aumento en las tendencias deflacionarias.

El comportamiento de las empresas transnacionales (ETs) apoya también la tendencia a profundizar la deflación. Las ETs tienen un peso significativo en el comportamiento del producto, el empleo y la demanda en todos los países, particularmente en los de mayor desarrollo relativo. Según se consigna en el *World Investment Report*, alrededor de un tercio del producto mundial está bajo control de las ETs.¹⁸

15 UNCTAD, *op. cit.*, p. VI.

16 *Ibid.*, p. VI.

17 *Ibid.*, p. VI.

18 UNCTAD, *World Investment Report*, Nueva York-Ginebra, Naciones Unidas, 1994, p. xxii.

En el mismo documento se señala que estas compañías están realizando desde los años ochenta un intenso proceso de reestructuración, concentrando su producción en los segmentos de mayor valor agregado.¹⁹

Las firmas están ocupando en los últimos años tecnologías ahorradoras de mano de obra, intensificando la subcontratación y realizando diversos esfuerzos de racionalización de la inversión. Las inversiones realizadas en los países en desarrollo no escapan a esta tendencia. Además -hecho particularmente sobresaliente para México- otras firmas que buscan competir en los mercados internacionales realizan esfuerzos semejantes, entre ellos importantes procesos de complementación y articulación con firmas extranjeras y relocalización de inversiones.^{a'}

CUADRO 2
Exportaciones de la industria automotriz
(porcentajes)

	1987	1991	1993
Sobre el total	16.3	21.1	17.3
Como por ciento de las exportaciones del sector p	31.4	31.4	31.4
Como por ciento de las exportaciones manufactureras	34.3	35.7	21.5
Saldo automotriz/ Saldo balanza comercial (1)	23	(11.5)	3.2

FUENTE: Nafinsa, *La economía mexicana en cifras*, 1991 y Banco de México, *Informe Anual*, varios años.

(1): Saldo de la balanza comercial del sector automotriz como por ciento de la balanza comercial total; las cifras entre paréntesis señalan un déficit.

Las exportaciones de empresas del vidrio, calzado, químicos y acero se han incrementado, pero también han crecido las importaciones. Como en el caso de los automóviles y las autopartes no se exportan los montos y los productos que se

¹⁹ En conjunto estas firmas emplean -incluyendo empleos indirectos- a 150 millones de personas (véase UNCTAD, *World Investment Report*, *op. cit.*, p. xxiii).

²⁰ En 1987 las exportaciones petroleras representaron el 40% del total, mientras que las de la industria automotriz fueron el 16.3. Cuatro años después, el petróleo exportado representó el 19% del total, cifra inferior -ver cuadro 2- a las exportaciones de la industria automotriz. En 1993 las exportaciones de ésta son el 17.3 -ver cuadro 2- y las petroleras el 14.3% del total.

importan. Se asiste por tanto a un proceso de especialización que no logra, hasta el momento, gestar una tendencia creciente favorable en las cuentas comerciales con el exterior. ¿Qué condiciones deben gestarse para que este proceso aparezca? O bien, ¿debe mantenerse un patrón de crecimiento que implica importantes volúmenes de recursos externos, aun cuando no puedan utilizarse plenamente en la producción, tanto porque acentúan el déficit comercial, como por las condiciones en que ingresan y el tipo de circuitos financieros que se están configurando? Se trata de interrogantes importantes para la continuidad o el cambio en el patrón de crecimiento, principalmente cuando se considera que las corporaciones están realizando diversas operaciones de descolocación de sus inversiones que no tendrán un impacto positivo en las cuentas con el exterior.

En varias ramas económicas, por el peso de sus importaciones y exportaciones, la variable precio procede de la economía con la que se mantiene el mayor volumen de transacciones comerciales y por tanto también depende del desenvolvimiento del tipo de cambio del peso en relación con el dólar. En esto último se ha confluído en una comunidad de intereses con los agentes económicos que están colocando recursos en títulos de deuda pública interna, por lo que el tipo de cambio se independiza relativamente de la evolución de los precios internos respecto del principal socio comercial. No obstante, se mantiene la necesidad de una política de tasas de interés internas superiores a las del mercado norteamericano, incluso aunque hubiese riesgo mínimo de devaluación. Esta dinámica se constituye en un obstáculo para el desarrollo de la inversión de los agentes ajenos a este circuito y que, además, no encuentran medios para financiarse en los mercados internacionales. La inversión productiva encuentra un nuevo límite endógeno al propio patrón de crecimiento, por lo menos tal cual se ha desarrollado hasta el momento. Este límite, como se comprende, es superado por un reducido número de corporaciones.

INVERSIÓN y DESARROLLO: HACIA UNA PROPUESTA ALTERNATIVA

En el texto que Minsky escribió sobre la obra de Keynes, plantea que existe en la Teoría General un énfasis en el problema del financiamiento al punto de que “[...]es el financiamiento el que actúa como rector de la inversión, desalen-

tando unas veces y otras más ampliándola. Como resultado, el financiamiento marca el ritmo de la economía".²¹ Se trata de un punto de vista radical frente al neoliberalismo y a la doctrina de la austeridad. Desde esta perspectiva puede realizarse la crítica de esta estrategia de crecimiento y establecer una alternativa.

Hasta la fecha el tipo de reestructuración en curso en la economía de nuestro país no ha permitido que cada vez más mexicanos tengan mejores condiciones de existencia e incluso una gran cantidad de ellos ni siquiera tiene la posibilidad de trabajar regularmente. Como en los años del gobierno de Miguel de la Madrid, cuando la economía prácticamente se estancó, el crecimiento alcanzado en los años de la administración de Salinas de Gortari significó también una reducción de la participación de los asalariados en el ingreso nacional (véase el cuadro 3), a la vez que la inversión no logró recuperar las tasas de crecimiento de los años sesenta y setenta. A pesar de que se alcanzó el control de la inflación, se logró el equilibrio presupuestal primero y posteriormente un superávit y se mantuvo una política de tasas de interés real positiva, el ahorro interno como proporción del ingreso ha disminuido (véase cuadro 3), con lo que las necesidades de ahorro externo se han multiplicado. El financiamiento de la actividad económica ha permitido precisamente el tipo de reestructuración de la economía que expusimos en páginas previas; pero lo que no ha logrado el ajuste, no obstante su dureza, es aumentar el ahorro interno: por lo que la austeridad no nos ha hecho más ricos.

Bajo las condiciones imperantes en la economía, cuando se realiza inversión, el elemento dominante es la racionalización que se impone por la necesidad de la modernización. Esta inversión tiene un efecto negativo en el empleo, en la ampliación de la capacidad de producción de la nación. Una inversión de estas características se hace imprescindible porque en el espacio de la economía nacional están compitiendo capitales del país con los de otras naciones, cuyo nivel de desarrollo de las fuerzas de producción es muy superior. La dificultad no proviene de la apertura económica por sí misma, sino del momento y la forma en que se instrumentó. Previo a la apertura no se ejecutó una política de desarrollo industrial que hubiere permitido fortalecer a las empresas logrando modernización y ampliación de la capacidad de

producción en un ambiente de ingresos al alza. La situación prevaleciente antes, durante y después de la apertura ha estado dominada por el desarrollo de tendencias a la colocación de recursos en la esfera financiera, como medio privilegiado para obtener ganancias.

Una alternativa a estos hechos debe centrarse en el empleo, en dotar a la economía de los medios que le permitan aumentar drásticamente y crecientemente los puestos de trabajo. Concebir una estrategia económica cuyo objetivo básico sea permitir que exista trabajo para todos es desplazarse a un terreno totalmente distinto. Uno en el que la inversión no es el resultado del ahorro y éste no proviene de la abstinencia, de la limitación del consumo. Lo que puede funcionar en el plano del individuo o de la familia, no actúa en la misma dirección en el campo de la macroeconomía.

Como insiste la teoría del circuito dinámico, la inversión y el ahorro son idénticos, pero se trata de una identidad *ex post*.²² Los agentes económicos no establecen con base en sus previsiones el nivel del ahorro que coincidirá con el nivel de la inversión. "En efecto, no existe organización ni mecanismo alguno que permita que las intenciones de ahorro agregado coincidan con las intenciones de inversión agregada, ya que ambos conjuntos de decisiones son mutuamente independientes y su igualación sería una verdadera casualidad".²³ Ello significa que no es posible realizar las previsiones de inversión a partir de conocer el nivel posible de ahorro para lograr crecer a partir de nuestros propios medios.

Además, las inversiones se realizan considerando una indisoluble vinculación con el sistema financiero, que no sólo capta ahorros sino que introduce moneda nueva en los circuitos económicos, que será validada con base en ganancias futuras que pueden estar vinculadas a un aumento de la capacidad de producción y por tanto del ingreso nacional o por el contrario pueden ser el resultado de la austeridad, del traslado de ingresos por ejemplo de los trabajadores a los capitalistas.

22 Véase el texto de Alain Parguez, "A l'origine du circuit dynamique: dans le circuit de la théorie générale, l'investissement et l'épargne sont identiques", en: R. Arena y A. Graziani (comps.), *Production, Circulation et Monnaie*, PUF, París, 1985. También puede consultarse la presentación de Héctor Guillén en: *El sexenio de crecimiento cero*, México, 1982-1988, en particular el apartado 7, intitulado "Los determinantes de la ganancia en una economía capitalista", del capítulo III, Era, México, 1990.

23 Héctor Guillén, *El sexenio de crecimiento cero*, *op. cit.*, p. 72.

CUADRO 3
Ingreso, ahorro y salario 1
 (porcentajes)

Año	Ahorro/ ingreso	Remuneraciones/ ingreso
1981	14.6	42.6
1985	13.2	33.7
1987	10.7	32.1
1989	9.5	29.5
1991	9.3	28.9

fuENTE: Carlos Salinas de Gortari, Quinto informe de gobierno, con base en información de INEOI, *Sistema de Cuentas Nacionales*, México, p. 239.

1 Datos actualizados por el INEOI a partir de 1983.

Por tanto, colocar en el centro el problema de la ampliación del trabajo y el empleo es reconocer que la inversión no depende del ahorro. Que en una economía que se organiza en torno a las ganancias, precisamente éstas -la ganancia que puede ser establecida como ganancia esperada- validan las deudas actuales cuando las ganancias se realizan y que si el sistema de crédito se utiliza para ampliar la capacidad de producción y el consumo de la sociedad es posible generar un crecimiento de largo plazo endógenamente autosostenible.

Nuestro objeto de trabajo es diseñar una estrategia en donde la inversión sea capaz, de manera creciente, de aumentar la capacidad de producción a la vez que por los mismos mecanismos, se logra elevar el nivel de satisfacción de las necesidades sociales. ¿Esto qué significa? No planteamos una propuesta en la que exista primero una fase de acumulación intensiva para posteriormente, verbigracia diez o veinte años después, poder encarar el problema de la satisfacción de las necesidades de la población. Ambos elementos deben estar unidos, integrados. Y para ello, lo que es un viejo problema de la teoría del desarrollo, debemos dotarnos de una base autónoma de acumulación; lo que no entraña considerar que nuestra economía deba cerrarse, ni implica negar la presencia de capitales del exterior. De esta forma, el comercio exterior y la inversión extranjera son dos medios de financiar la economía.

Sin embargo, en materia de comercio exterior el objetivo debe ser adquirir del exterior aquello que se puede pagar

con las divisas que generan las exportaciones del país. Es necesario reconocer que frente a las monedas fuertes el peso mexicano no logra validarse **directamente** -no puede funcionar como dinero mundial-o Pero además es menester **impulsar** mecanismos que permitan el intercambio comercial con países que, como el nuestro, tienen monedas que no se validan directamente en el mercado internacional y sin **recurrir** a ninguna moneda fuerte. De esta forma se potenciará el comercio exterior y la capacidad de compra en el extranjero del país.

El logro del equilibrio en materia de comercio exterior se explica a partir de intentar establecer un nuevo marco de relaciones con la economía internacional.

El desequilibrio en la balanza comercial es el camino de la dependencia, del endeudamiento externo, del crecimiento de la deuda y de la hipoteca de la nación. Aquí se plantea una propuesta que puede ser calificada de excesivamente ortodoxa, equilibrio pleno de las cuentas con el exterior. Por cierto, un equilibrio que se establece a partir de reconocer que la relación del país con el mercado internacional es múltiple, porque el norte mismo es heterogéneo y jerarquizado y el sur está organizado en atención a dicha diversidad. Incluso, hay una relativa dispersión de sujetos económicos con los cuales se establecen relaciones comerciales y financieras. Estas diferencias y la amplia disputa entre ETs y otros consorcios puede aprovecharse, para ello es necesario una activa política comercial que permita, efectivamente, la mayor diversificación de las relaciones económicas. En primer lugar, nuevamente, los países de América Latina, pero también con Europa, Japón, y el resto de Asia y **África**, sin olvidar la relación con los Estados Unidos.

En el caso de la inversión extranjera, el signo fundamental para permitir su presencia debe ser la ampliación de la capacidad de producción. La presencia de capitales del exterior en el país no se puede fincar en la compra de activos. Tampoco deben desplazar de forma indiscriminada a productores del país, principalmente si con esta acción ponen en riesgo la **base** autónoma de acumulación. Sobre el punto deben producirse directrices precisas, incluso en el plano de actividades específicas.

Un componente más del fmanciamiento de la actividad económica radica en el sistema de crédito, con particular énfasis en la banca comercial. Generar las iniciativas que permitan que el crédito se canalice hacia la ampliación de la

producción y se constituya un mercado mediante el cual puede financiarse la formación de capital. Se trata de generar un sistema de banca comercial que no ha existido en el pasado, dado que esta tarea ha descansado en la denominada banca de desarrollo. Es crear un sistema bancario que no adopte el modelo de banca colonial que ha prevalecido hasta nuestros días en el país.

Minsky define al modelo bancario colonial como aquél en el cual:

el sistema bancario local sólo financia bienes en tránsito de tal forma que los créditos para la producción y la propiedad de activos de capital no están disponibles a través de mercados organizados[...] El modelo colonial no permite el financiamiento de la inversión y producción a través del sistema bancario local.²⁴

Un dato clave para el manejo del crédito, es que una parte de la producción depende de medios internos. En tal caso, incluso puede utilizarse el mecanismo del redescuento con el banco central. Minsky afirma que:

en un sistema bancario y financiero descentralizado y competitivo, en el que los bancos estén en posición de conceder créditos para maquinaria agrícola y negocios nuevos, aun cuando sea maquinaria agrícola especializada el banco central debe utilizar la ventanilla de descuento como un instrumento de control muy importante y debe permitir el acceso directo o indirecto a la ventanilla a las organizaciones financieras especializadas.²⁵

Mientras existan condiciones de ganancias futuras adecuadas este tipo de crédito no constituye problema, pues los

²⁴ El argumento de Minski comprende la propia organización y modo de funcionamiento del banco central. Al respecto sostiene que "el banco central, en un país en desarrollo, debe tender al desarrollo de las facilidades bancarias de inversión que sean capaces de financiar la producción y la propiedad de activos de capital a la escala que convenga a la economía del país". Hyman Minsky, "La banca central y el comportamiento de una economía", en: L. Bendesky, (comp.), *El papel de la banca central en la actualidad*, México, CEMLA-Banco de España, 1991, pp. 192-193.

²⁵ Hyman Minsky, "La banca central y el comportamiento de una economía, op. cit., p. 193.

recursos adelantados serán validados al realizarse la producción y las ganancias esperadas.

Así, una propuesta de política económica acorde a la situación actual debe incluir actuar indirectamente sobre la estructura de precios relativos a fin de estabilizar las expectativas de ganancia futura, a partir de generar condiciones para incentivar el financiamiento de la inversión productiva con crédito a tasas de interés estables, previsibles en el largo plazo y muy bajas.

Finalmente, debe considerarse la cuestión de las finanzas públicas y el financiamiento de actividades en las que intervenga el aparato estatal. No se trata de postular un nuevo gigantismo estatal. Sin embargo, la presencia estatal no es descartable, no necesariamente como propietario de los medios de producción.

No es la propiedad de los medios de producción la que conviene al Estado asumir -afirmaba Keynes en la Teoría General-. Si éste es capaz de determinar el monto global de los recursos destinados a aumentar esos medios y la tasa básica de remuneración de quienes los poseen, habrá realizado todo lo que le corresponde.^w

La socialización de una parte de las inversiones es un medio -único insistía Keynes- de aproximarse a la ocupación plena. En este caso merecen tenerse presentes dos cuestiones. El efecto del desplazamiento no existe, puesto que el Estado y el sector privado no compiten por apropiarse de una masa preexistente de recursos monetarios para financiar sus actividades. Como hemos insistido, la inversión no se financia a partir de un ahorro preexistente. "Aceptar el desplazamiento es imaginar -negando al sistema bancario— que para gastar el Estado tiene que capturar un fondo que se le sustrae a las empresas. Aceptar el desplazamiento

²⁶ No se trata de una cita más en la obra de Keynes, presentada aquí fuera de contexto, por lo menos no lo es así para Minsky, quien la introduce en el capítulo sobre filosofía social y política económica de la obra que escribió sobre el pensamiento de Keynes. Incluso forma parte de una presentación sistemática del apartado intitulado "La socialización de la inversión", en el que desarrolla la tesis de que los gobiernos aprendieron y aplicaron una de las lecciones clave de Keynes de que un elevado gasto estatal era capaz de mantener el pleno empleo olvidándose de la segunda lección clave: la necesidad de la socialización de una parte de la inversión. Véase Hyman Minsky, *Las razones de Keynes*, op. cit., pp. 167-169.

es negar el modelo de acumulación por el crédito, es decir, negar la moneda".²⁷

La segunda cuestión tiene que ver con el uso de las finanzas públicas y el conjunto de la política económica para promover la inversión sin importar las condiciones de distribución del ingreso. Esto nuevamente limita la ocupación plena e incluso favorece el desarrollo de los rentistas. En este caso deben instrumentarse medidas que permitan redistribuir el ingreso para crear cada vez bases más amplias para el crecimiento.

Lo que se propone son algunas líneas para profundizar la discusión en estos temas. Con ello se busca hacer énfasis en un problema. La dinámica de las economías, la nuestra en primer lugar, pero también la norteamericana, de los últimos diez a doce años, es una en la que la inversión productiva no ha sido el agente fundamental que está modificando las estructuras económicas. Los cambios son el resultado de otras fuerzas que empujan actualmente hacia la deflación, precisamente en el sentido en que la definió Kindleberger, como la situación en la que existe una oferta excedente durable.²⁸ Esto nos lleva a concluir, que el neoliberalismo o la doctrina de la austeridad -como prefieren definirla los teóricos del circuito-- es una fuerza de destrucción de los antiguos sistemas productivos pero que no engendra automáticamente las fuerzas que permitan el crecimiento sostenido y de

²⁷ Héctor Guillén, *op. cit.*, p. 75. El autor continúa citando a Parguez y dice que para hacerlo hay que padecer una amnesia cultural, hay que olvidar las aportaciones de Keynes, Kalecki, Veblen, Marx y ser mucho más ortodoxo que la mayoría de los economistas de los años treinta. Antes de continuar repitiendo que el déficit presupuestal es responsable de la inflación, del alza de las tasas de interés, del déficit comercial, del desplazamiento de la inversión privada, hay que medirlo correctamente y sobre todo comprender el papel que desempeña en el mundo en que vivimos, en el mundo real.

²⁸ Véase C. P. Kindleberger, *The world in depression, 1919-1929*, ABen Lane, The Penguin Press, Londres, 1973. En particular las páginas 83-107. En otro texto de G. Vidal se sostiene que "en estas circunstancias, los capitales se reestructuran aceptando la desvalorización, tanto de masas de mercancías acumuladas, como la racionalización de la planta productiva en operación [...] (y siguiendo la argumentación de Gerard de Bernis en *Relations Economiques Internationales*, París, Dalloz, 1987, pp. 596-597[...]) bajo estas circunstancias ninguna organización de la producción conseguirá reducir esta oferta excedente durable y la acumulación de inventarios puede implicar aceptar ceder las mercancías a los precios que sean, con lo que puede aparecer una tendencia a la baja[...]" (Gregorio Vidal, "La economía norteamericana: recesión e inestabilidad financiera", en: *Investigación Económica*, núm. 199, Facultad de Economía, UNAM, México, enero-marzo, 1992, pp. 187-188).

largo plazo. Lo que se ha mostrado en estos últimos lustros es cómo se destruyen las economías para "proteger una economía internacional de los rentistas".²⁹ Como afirma Parguez: "la austeridad moderna es mucho más que una simple consecuencia de la crisis. Ella misma constituye la crisis moderna".³⁰ Frente a esa fuerza de destrucción, es posible enarbolar una fuerza de construcción, en la que el desarrollo sea la meta; el empleo para todos y de todos los recursos el objetivo; y, por consiguiente, los mexicanos tengan capacidad de que por la vía del crecimiento económico se satisfagan sus necesidades sociales.

²⁹ Alain Parguez, "La era de la austeridad", en: *Investigación económica*, núm. 201, Facultad de Economía, UNAM, México, julio-septiembre, 1992, p. 61.

³⁰ *Ibid.*, p. 63.

ESPACIO ECONÓMICO Y ACTIVIDAD INDUSTRIAL EN MÉXICO

León Bendesky
Federico Morales¹

Domenico Scarlatti (1685-1757) compuso más de 600 sonatas en un solo movimiento y llamaba a sus obras *Essercizi*. Este texto sigue la aproximación de Scarlatti y se presenta como un ejercicio en el oficio de la economía. El objetivo es el de replantear el espacio en la actividad económica, de argumentar acerca de la relevancia de la economía regional en el marco del actual proceso de internacionalización de los capitales. Se avanza aquí en la presentación de criterios de regionalización bajo la premisa de que éstos se desprenden de la intencionalidad con la que se aborda el problema del espacio. La discusión propuesta pretende poner de relieve la dimensión geográfica como elemento de la formulación de políticas específicas de índole regional que son parte integral de las políticas de crecimiento. La geografía se concibe, así, como un factor estratégico, y es en ese sentido que nos aproximamos aquí a la geografía del crecimiento económico de México.

1. El espacio se escapó de los análisis y de las prácticas convencionales de la teoría y la política económicas, aunque no ha escapado a las decisiones estratégicas de inversión y comercio de las empresas, especialmente de las que operan a escala internacional. Hay, entonces, en este solo hecho, una brecha analítica que se debe cerrar. ¿Qué, cómo y para quién? son las interrogantes básicas que se encuentran al inicio de los manuales de enseñanza y que guían la formulación de los modelos económicos. Falta siempre el dónde, co-

¹ Consultores en economía regional e internacional, ERI, y profesores del Departamento de Relaciones Internacionales de la Universidad de las Américas. Agradecemos los comentarios de Juan Castaingts, Guillermo Peláez y Martín Puchet.

mo si la ubicación espacial de la producción y de los agentes económicos fuese un asunto sin importancia o que, en todo caso, se resolviera mediante los mecanismos de la asignación de los recursos en el mercado y proponiendo modelos de optimización sin ninguna determinación geográfica. La dimensión espacial del análisis económico se convirtió, así, en un tema de tratamientos especiales o hasta de otras disciplinas fuera del cuerpo de la doctrina dominante.!

La política económica, por su parte, atendió durante una época a la cuestión regional de manera específica, incluyendo no sólo aspectos más o menos amplios de la planificación, sino también proyectos de inversión y gestión de un carácter territorial. Hoy, en cambio, la dimensión regional está disminuida e inserta en la misma lógica del mercado que rige de manera general los presupuestos de la eficiente asignación de los recursos. Pero, es cada vez más claro que la efectividad de las políticas regionales ha de estar asociada a criterios específicos para su diseño y aplicación. Dicho de manera directa, para que una política sea de naturaleza regional debe ser formulada y aplicada explícitamente con esa intención.

Para retomar a Foucault, la geografía no tiene nada de inocente. Los espacios homogéneos (isotrópicos) de la teoría económica no existen y los modelos de optimización convencionales no incluyen a la dimensión espacial cuando dan

1 Con un singular candor, Krugman (*Geography and Trade*, MIT Press, Cambridge, Mass., 1991), confesaba que apenas había descubierto, y de manera repentina, que había pasado su vida dedicada a la economía internacional pensando y escribiendo acerca de la geografía económica sin darse cuenta de ello. Esto sólo pone en evidencia las limitaciones del análisis económico neoclásico cuando se trata de ver más allá de los parámetros de sus propias construcciones teóricas. Pero sin sobrepasar en mucho esas limitaciones internas e incluso mostrando poco conocimiento de otras vertientes del pensamiento económico, Krugman caracteriza la geografía económica como "la localización de la producción en el espacio", con lo que sigue evadiéndose el tema central: el del poder asociado con el espacio. La cuestión tiene, además, un componente metodológico relevante, pues se argumenta que no ha sido sino hasta que se han desarrollado las herramientas analíticas (los modelos matemáticos) para pensar rigurosamente en los rendimientos crecientes y en la competencia imperfecta que se puede integrar la geografía económica a la corriente ortodoxa de la disciplina. Sin embargo, esto parecería no sólo indicar una deficiencia técnica, sino una suerte de apología a ultranza del mercado, misma que se distancia cada vez de manera más ostensible del funcionamiento observado del capitalismo contemporáneo. De manera alternativa, véanse, por ejemplo, E. Soja, *Postmodern Geographies*, Verso, Londres, 1989 y Ph. Aydalot, *Dynamique Spatiale et Développement Inégal*, Economica, Paria, 1980.

cuenta de las condiciones en que se desenvuelve la actividad económica (la producción, el comercio y las corrientes de inversión). De esta manera se descartan las consideraciones sobre cualquier genealogía de los mercados y también la atención sobre los procesos desiguales de desarrollo entre localidades, regiones y naciones.

El espacio se concibe generalmente como el continente de los fenómenos y los procesos económicos, pero el espacio es no sólo el lugar o la ubicación en el que ocurren dichos procesos sino que es, también, una creación de los mismos. El espacio económico se crea con la existencia de las actividades productivas y esto es claro en términos del mercado, puesto que sólo tienen relevancia aquellos espacios que son propicios para la generación de un producto en condiciones rentables. La cuestión, entonces, se refiere a la necesidad de liberarse de la mecánica en la concepción del espacio económico. No existe un espacio, y en este caso tampoco un tiempo absolutos para la producción capitalista, como se desprende de las formulaciones de Adam Smith asociadas con la visión newtoniana del mundo.^s Dicho en términos de Einstein, si los mercados no existen, o bien desaparecen, por diversas condiciones del funcionamiento del sistema económico, desaparecen, también, el espacio y el tiempo asociados con ellos. Sin materia no hay espacio ni tiempo.^f

Se considera de manera convencional a la eficiencia como un asunto de la asignación de los recursos en el mercado, en función de esa noción está elaborada la teoría y se formulan las políticas económicas. También se suele atribuir fa-

² En la tradición del modelo newtoniano del funcionamiento del universo, la economía política clásica incorpora de manera absoluta las dimensiones del tiempo y el espacio en la formulación de los principios de operación del sistema productivo. Adam Smith propuso que la dimensión temporal estaba asociada con la división del trabajo y el incremento de la productividad social. A ese aumento de la capacidad productiva expresada en la mayor creación de mercancías, correspondía una dimensión espacial representada por la dimensión del mercado. De ahí la necesidad de ampliar permanentemente el espacio de la realización de las mercancías y la obligación del Estado -mediante la armada-s-, de mantener abiertas las rutas del comercio de ultramar.

³ Esta discrepancia entre el sentido económico del espacio concebido como el ámbito de la operación de los mercados, de lo que depende su integración efectiva al sistema económico a diversas escalas analíticas, pone también de relieve la discusión en tomo a la economía del bienestar. Véase, por ejemplo, el interesante argumento propuesto por Amartya Sen, *Sobre ética y economía*, Alianza-cNCA, México, 1989.

llas a la asignación estatal de los recursos sin considerar de manera suficiente las fallas del propio mercado. Pero el mercado no es necesariamente un eficiente asignador de recursos en términos económicos, y lo es aún menos en términos espaciales. Habría que introducir de forma explícita la noción de una eficiencia espacial de la actividad económica. Esta noción sería un complemento y no una adición forzada a la consideración de la eficiencia del funcionamiento del mercado y de las decisiones estatales; corresponde, entonces, a la integración explícita de la dimensión espacial al análisis del proceso económico.

No son solamente las decisiones de los agentes económicos individuales, tomadas en el marco de los criterios de optimización fijados por el mercado, las que provocan las condiciones del crecimiento de sectores y regiones específicas. Estos son aspectos de la dinámica regional (y de manera más amplia, espacial) que habría que poner nuevamente sobre la mesa para atender a las repercusiones de las formas actuales de crecimiento económico de México y de los efectos del proceso de internacionalización económica o de globalización.

La eficiencia económica en términos espaciales tiene una de sus expresiones en los crecientes costos de oportunidad que representa la atención tardía del desarrollo regional. En el ámbito de las políticas económicas, la cuestión a debate se refiere a las fuerzas que provocan la concentración de las actividades más rentables en ciertas regiones y cuáles son las medidas para distribuir el desarrollo (incluyendo la cuestión de la equidad) en términos espaciales. Evidentemente, esto significa que hay que enfatizar, también, aquellas fuerzas que generan un desplazamiento espacial. Éstas no son preguntas nuevas, ya Myrdals había avanzado hace cuatro décadas en el análisis de estos asuntos. Y, sin embargo, son cuestiones que hoy adquieren una nueva relevancia, ya que una de las paradojas de la globalización es que se da conjuntamente con una gran intensidad de los fenómenos económicos y políticos de carácter local y regional.

La noción misma del desarrollo regional, especialmente cuando se trata del estudio de la actividad industrial, ha estado asociada con unidades específicas de análisis como es

4 El texto clásico de referencia es G. Myrdal, *Economic Theory and Underdeveloped Regions*, Methuen, Londres, 1957.

el caso del surgimiento y desenvolvimiento de las ciudades concebidas como espacios económicos. En este sentido la industria puede considerarse de manera amplia como toda forma de actividad económica dinámica. Pero estos espacios económicos donde se divide el trabajo, se genera un proceso de especialización y se realizan actividades industriales y de servicios, no son de carácter homogéneo, sino que involucran una determinada jerarquía y una forma particular de aglomeración. En este caso, los espacios económicos son, al mismo tiempo, espacios de poder, en cuanto al desempeño en el mercado y en el terreno de la competencia.

2. En este trabajo se propone un acercamiento a la geografía del crecimiento económico en México a partir de un análisis secto-regional. El objetivo es presentar una regionalización en función de la relevancia de la actividad manufacturera en cuanto al producto generado. Este texto, entonces, se vincula con los criterios del comportamiento industrial, y de su localización espacial. La intención es doble; por un lado, destacar que la dimensión espacial es crucial para el planteamiento de políticas económicas de crecimiento, en este caso, asociadas con la producción industrial. Por otro lado, proponer un conjunto inicial de mediaciones analíticas para el estudio del espacio económico, considerando las diversas escalas geográficas que se manifiestan en el proceso de internacionalización en curso. Además, la regionalización que se obtiene en este ejercicio, es de una naturaleza discontinua y se propone que, como tal, se presta a usos específicos en términos de la formulación de políticas económicas de corte industrial, en el que la dimensión espacial tiene una expresión explícita.

Las regiones económicas entendidas como unidades territoriales' y que no necesariamente coinciden con las demarcaciones políticas o administrativas de las entidades federativas, participan en un proceso de fuerte competencia para atraer los capitales y las empresas que permitan impulsar su desarrollo. Esta situación obedece a los cambios en los regímenes tecnológicos y productivos, a los nuevos patrones del comercio y a los mecanismos de la asignación de los recursos financieros; aspectos, éstos, que son característicos del desenvolvimiento actual de la economía mundial. Esta dinámica conduce a un proceso de creciente diferenciación regional que incluso pone de manifiesto una situación paradójica entre el carácter implícitamente integrador del concepto de la globalización y sus efectos desplazadores en términos geo-

gráficoseos, lo que pone en evidencia el carácter cada vez más relevante de los procesos de índole local y regional.^f

No obstante, la información disponible y con la que se trabaja en este ensayo corresponde a las unidades geográficas delimitadas por las fronteras políticas de los estados, y la regionalización se ciñe, entonces, a esa escala de análisis. No debe perderse de vista, sin embargo, que la definición de los espacios económicos no coincide generalmente con los espacios políticos y administrativos de carácter territorial. Por ello habrían de especificarse regiones económicas a partir de criterios asociados con diversos tipos de transacciones y distintos modos de integración productiva, que permitan una mejor definición de las políticas económicas de corte regional.

A continuación se presenta un análisis de la industria manufacturera (Gran División 3 del Sistema de Cuentas Nacionales de México, SCNM) desde una perspectiva secto-regional; para ello se analiza la distribución espacial (por entidad federativa) del producto interno bruto (PIE) industrial registrado para 1988 (desglosado por divisiones y ramas del propio SCNM).

Existe aún en México un significativo rezago en la disponibilidad de información estadística homogénea de la producción industrial a escala regional. En 1989 el INEGI publicó una serie del PIB por entidad federativa (1970-1988), construido mediante un modelo econométrico; el carácter aproximado de estas cifras se superó en 1994, cuando el propio INEGI presentó la información del PIE por entidad federativa desagregado para cada una de las 72 ramas consideradas en el SCNM. No obstante, esta información de carácter oficial se refiere a 1985 y 1988.⁷ La información de los Censos Económicos de 1994 (resultados oportunos) no contiene el valor agregado de la producción manufacturera con el que podría aproximarse el valor del PIE manufacturero de las ramas manufactureras del SCNM.

Con base en dicha información publicada en 1994, hemos clasificado a las entidades federativas a partir del valor

5 En este texto, sin embargo, la aproximación propuesta es la del análisis de resultados y no la consideración del proceso señalado. Esto se pone de manifiesto en el uso de la información para 1988, lo que restringe incluso un planteamiento de estática comparativa que podría realizarse de tenerse información más reciente.

6 Véase Puig y Hernández, *Un modelo de desagregación geográfica: estimación del PIB por entidad federativa; 1970-1988*, INEGI, México, 1989.

7 INEGI *Sistema de Cuentas Nacionales de México. Producto Interno Bruto por Entidad Federativa*; 1985 y 1988, INEGI, México, 1994.

del PIE de 1988 registrado en cada una de las 49 ramas del sector manufacturero. Esta clasificación enfrentó los problemas habituales sobre la selección de la metodología más adecuada para construir grupos relativamente homogéneos internamente y suficientemente diferenciados entre sí. Para ello se optó por establecer semejanzas en la producción industrial entre las entidades federativas (en función de la producción industrial y conforme a la clasificación por divisiones) mediante la representación de la matriz de datos en un espacio n -dimensional, donde cada rama representa una dimensión. Así, la similitud entre las entidades se define de acuerdo con la cercanía que existe entre cada observación (es decir, cada entidad) representada en el espacio. El grado de semejanza entre las entidades se establece entonces, en función de la distancia (medida en términos euclidianos) que existe entre ellas. Nótese que este procedimiento de clasificación parte de una representación espacial de las observaciones y, por lo tanto, considera al mismo tiempo y no secuencialmente todas las dimensiones (las ramas de actividad manufacturera) involucradas en la representación.

La elección de este procedimiento, denominado análisis de conglomerados, obedece a la compatibilidad que existe entre la forma en que éste realiza el agrupamiento de las observaciones (en este caso entidades), con la intención de construir una representación territorial de las actividades manufactureras que recupere los rasgos más evidentes y a la vez más simples de su desempeño industrial. Por ello, la clasificación que se propone considera únicamente el valor del PIE de cada entidad federativa, representado en el espacio n -dimensional y constituido por las ramas de la industria manufacturera organizadas según división.

En cuanto a la representación de las entidades en el espacio de las n -ramas, puede optarse por una de carácter exhaustivo, es decir, tomar todas las ramas manufactureras de la división correspondiente, o bien, identificar aquellas que mejor representan el comportamiento de la división en su conjunto, pero considerando toda su diversidad. La ventaja de esta segunda opción de representar a las entidades consiste en que, dado el carácter de la información contenida en la matriz de datos," es posible simplificarla sin pérdida

⁸ Existe un cierto grado de correlación entre las variables debido a la naturaleza de las mismas: una variable (PIB) desglosada por ramas de las divisiones manufactureras.

de información relevante. Así, la identificación de las ramas "representativas" se hizo mediante la aplicación del análisis de componentes principales en cada una de las matrices de datos correspondientes a las divisiones manufactureras. En algunos casos, como será explicado más adelante, fue necesario construir matrices que incluyeran más de una división.

Mediante la técnica de los componentes principales es posible identificar las variables que mejor contribuyen a explicar la heterogeneidad conjunta de un universo de datos. En nuestro caso, este resultado se expresó en la selección de las ramas que mejor representan el desempeño de cada una de las divisiones manufactureras, en la medida que recuperan el mayor porcentaje de la diversidad registrada por los datos.

La tabla 1 presenta el modelo general de las matrices empleadas en el análisis de componentes principales.⁹ Cada matriz corresponde a una división manufacturera con la excepción de las divisiones 3, 4, 7, 8 y 9 que fueron reorganizadas en dos grupos. Esta reorganización se debe, en los tres primeros casos, a que el análisis de componentes principales genera resultados insuficientes para la selección de la(s) rama(s) representativa(s). Las divisiones 3, 4 y 7 constan, cada una, de dos ramas con lo que se reportaba el mismo porcentaje de la varianza (heterogeneidad) en las combinaciones lineales asociadas a cada variable (rama), lo que impedía elegir entre ellas. La división 9, por su parte, sólo se compone de una rama, la 59, por lo que era irrelevante aplicar en este caso el análisis propuesto. La tabla 2 muestra los grupos en que fueron reorganizadas las divisiones manufactureras conforme al criterio de similitud de sus actividades productivas. Esto significa que en cada una de las seis matrices utilizadas, se consideran las ramas que comprenden cada uno de los grupos definidos y el conjunto de las entidades federativas.¹⁰ Así, el resultado involucra una visión de conjunto sectorial-regional de la actividad manufacturera del país, recuperando su heterogeneidad y la contribución de cada rama en su interpretación.

⁹ A partir de la matriz de datos se genera automáticamente la matriz de correlaciones. Sobre esta última se realiza el análisis de componentes principales.

¹⁰ El catálogo de las ramas de la industria manufacturera conforme al SCNM se encuentra al final del texto.

TABLA I
Modelo general de la matriz de datos

Estado	Ramas (PI81988)	
Aguascalientes		
Zacatecas		

La contribución de cada rama a la explicación de la variabilidad en cada grupo se presenta en el cuadro 1. El análisis utiliza los componentes principales necesarios hasta alcanzar cuando menos el 60% de la variabilidad conjunta de las ramas de cada grupo. A partir de dichos componentes se obtuvo la contribución promedio de cada rama en la explicación de la heterogeneidad de los datos representativos de la estructura secto-regional de la industria manufacturera.

El cuadro 2 sintetiza los resultados del análisis de componentes principales. En éste se identifican las ramas que mejor representan la heterogeneidad de cada grupo, conforme al criterio descrito anteriormente.

TABLA 2
Reagrupamiento de las divisiones manufactureras

Grupo	División
I	alimentos, bebidas y tabaco (1)
II	textiles, prendas de vestir e industria del cuero (2)
III	madera y productos de madera (3); papel, productos de papel, imprenta y editoriales (4)
IV	química, derivados de petróleo, productos de caucho y plástico (5)
V	productos de minerales no metálicos (excepto de petróleo y carbón) (6)
VI	industrias metálicas básicas (7); productos metálicos, maquinaria y equipo (8); otras industrias manufactureras (9)

CUADRO 1

Contribución por rama manufacturera a la variabilidad del producto por agrupamientos industriales
(promedio ponderado de la contribución por rama a los componentes principales)

Grupo I

División 1: alimentos, bebidas y tabaco

Ramas	Contribución
13	9.85
11	9.57
21	9.24
20	9.06
14	9.01
22	8.80
19	8.77

Grupo II

División 2: textiles, prendas de vestir e industria del cuero

Ramas	Contribución
26	24.88
24	22.35
25	21.89

Grupo III

Divisiones 3 y 4: industria de la madera y productos de madera; papel, productos de papel, imprenta y editoriales

Ramas	Contribución
29	28.46
30	27.05
31	19.60

Grupo IV

División 5: sustancias químicas, derivados del Petróleo, productos de caucho y plástico

Ramas	Contribución
42	12.34
40	12.10
34	11.71
41	11.48
36	10.76
38	9.88

CUADRO 1
(continuación)

Grupo V
División 6: productos de minerales no metálicos

Ramas	Contribución
45	39.41
43	38.08

Grupo VI
Divisiones 7, 8 y 9: industrias metálicas básicas;
productos metálicos, maquinaria y equipo;
otras industrias manufactureras

Ramas	Contribución
50	9.46
51	8.99
52	8.89
49	8.63
53	8.24
59	7.78
55	7.64
54	7.55

CUADRO 2
*Ramas que mejor representan la heterogeneidad
conjunta de cada grupo*

Grupo	Rama
I	13,11,21,20,14,22,19
Ir	26,24,25
III	29,30,31
IV	42,40,34,41,36,38
V	45,43
VI	50,51,52,49,53,59,55,54

En una segunda aproximación se realiza el mismo procedimiento, pero con una matriz de datos distinta debido a que se aplicó una ponderación a cada uno de sus valores en función de la contribución de las ramas al PIB estatal. Con ello se confiere un peso específico a la actividad de la industria manufacturera en términos de su estructura intraestatal. Estos resultados se presentan a partir del cuadro 3.

CUADRO 3

Contribución por rama manufacturera a la variabilidad del producto por agrupamientos industriales

(datos ponderados)

(promedio ponderado de la contribución por rama a los componentes principales)

Grupo I

División 1: alimentos, bebidas y tabaco

Ramas	Contribución
22	12.03
14	11.42
20	10.50
11	10.28
13	9.78
21	9.73

Grupo II

División 2: textiles, prendas de vestir e industria del cuero

Ramas	Contribución
25	24.94
28	24.87
26	20.61

Grupo III

Divisiones 3 y 4: industria de la madera y productos de madera; papel, productos de papel, imprenta y editoriales

Ramas	Contribución
29	30.23
30	29.49

Grupo IV

División 5: sustancias químicas, derivados del petróleo, productos de caucho y plástico

Ramas	Contribución
42	12.18
34	12.11
39	11.37
35	11.21
40	10.93
41	10.87

CUADRO 3
(continuación)

Grupo V
División 6: productos de minerales no metálicos

Ramas	Contribución
44	37.62
43	31.19

Grupo VI
Divisiones 7, 8 y 9: Industrias metálicas básicas;
productos metálicos, maquinaria y equipo;
otras industrias manufactureras

Ramas	Contribución
50	9.55
52	8.80
49	8.79
46	8.79
55	8.67
59	8.37
56	7.63
54	8.20

La diferencia metodológica entre los dos procedimientos seguidos anteriormente consiste, como ya se señaló, en el hecho de que el análisis de los componentes principales se realizó, en el segundo caso, a partir de una matriz de datos ponderada con la participación de cada rama en cada uno de los grupos en la industria manufacturera de los estados. Con ello, se propone un corte secto-regional para identificar la relevancia de esta actividad en la dimensión espacial. Esto deriva de la relevancia otorgada a los valores extremos de las variables (ramas) en la estructura manufacturera de cada estado.

A partir de las ramas que fueron seleccionadas en cada uno de los agrupamientos industriales se realizó un análisis de conglomerados. Con ello se obtuvo un perfil territorial de los seis grupos en que se organizaron las 49 ramas de las nueve divisiones del sector manufacturero, para cada una de las aproximaciones analíticas seguidas anteriormente.

El propósito del análisis, independientemente del algoritmo usado para su realización, consiste en maximizar las diferencias entre los conglomerados y minimizar la varia-

CUADRO 4
*Ramas que mejor representan la heterogeneidad
conjunta de cada grupo*

Grupo	Rama
I	22,14,20,11,13,21
II	25,28,26
III	29,30
IV	42,34,39,35,40,41
V	44,43
VI	50,52,49,46,55,59,56

ción al interior de éstos. Como ha sido señalado, se evalúa la similaridad entre las observaciones en función de la distancia que existe entre ellas, una vez que dichas observaciones son representadas en un espacio n -dimensional. Cada método difiere en la forma que mide la distancia entre los conglomerados; en este caso el método elegido para formular la clasificación de las entidades fue el de las distancias promedio. Este método establece los agrupamientos tomando en cuenta la distancia media entre las observaciones de diferentes conglomerados y no sólo la que existe entre pares de miembros extremos de dos grupos.

El procedimiento de formación de conglomerados considera, en este caso, a todas las observaciones como parte de un solo conjunto. La primera subdivisión separa a las observaciones que "menos se parecen", tomando en cuenta, como ya se señaló, la distancia que existe entre ellas. De esta manera si se realiza el procedimiento con dos conglomerados, uno de éstos estará compuesto por las entidades "más alejadas", en nuestro caso, aquellas que, considerando todas las ramas del grupo, muestran el mayor producto manufacturero. Por el contrario, si el algoritmo de agrupamiento se plantea para n -I conglomerados, el resultado muestra a las entidades que, de acuerdo con los registros del PIB, tienen el menor producto. Evidentemente la solución para n conglomerados es trivial, es decir, cada entidad forma un solo conglomerado.

Una vez identificadas las entidades que ocupan las posiciones extremas, se procedió a definir el número de conglomerados adecuado para representar al subconjunto más representativo de entidades en cada uno de los seis grupos de la industria manufacturera. Así, de manera empírica se

identificó a las cinco o seis entidades que comprenden este subconjunto en cada caso.

Los cuadros 5 y 6 presentan la agrupación de las entidades federativas que tienen el mayor producto de las ramas consideradas en cada uno de los grupos. Esto significa que constituyen aquellos estados más alejados y que, por ello, se parecen menos al resto de las entidades. En cada caso se presenta el estado con el mayor PIB manufacturero del grupo, seguido en orden alfabético de aquellos que representan la segunda mejor posición, mientras que el último de la lista es aquél con el menor producto del conjunto seleccionado. La selección de estas observaciones puede corresponder a un conglomerado de más de un estado, en cuyo caso se presentan dentro de un paréntesis.

Además, se muestra el grado de dispersión registrado en cada grupo, y que corresponde a la distancia promedio que existe, en el espacio n -dimensional de las ramas, entre las entidades con el mayor y el menor producto del conjunto seleccionado. Con ello se intenta describir la homogeneidad de cada uno de los grupos en que se reordenaron las nueve divisiones manufactureras.

La representación de las observaciones (entidades federativas) en un espacio n -dimensional (correspondiente a las ramas de cada uno de los grupos) indica, como ya se señaló, dos cuestiones asociadas. En primer término, considera a las ramas que ofrecen una mejor representación de la diversidad conjunta de cada uno de los grupos definidos a Partir de las nueve divisiones de la industria manufacturera; esto es lo que se obtiene con el procedimiento de los componentes principales. Se capta, entonces, el desempeño del producto manufacturero por grupo asociado con su disposición espacial, puesto que cada uno de los vectores o ramas comprende 32 elementos, uno por cada registro correspondiente a las entidades federativas. En segundo lugar, los conglomerados identifican y jerarquizan aquellas entidades que tienen un desempeño más prominente en cada grupo. Además, se establece la dispersión de cada uno de los conjuntos de entidades seleccionadas. La diferencia entre los dos resultados presentados (cuadro 5 y 6) corresponde, pues, a la naturaleza de la matriz de datos utilizada: los datos originales de la contabilidad nacional y los datos ponderados por la Participación de cada rama en el producto manufacturero estatal.

CUADRO 5
*Localización de la industria manufacturera
 por entidades federativas*
 (matriz de datos originales)

Grupo	Entidades ^a	Grado de dispersión ^b
V	(Nuevo León, México) Coahuila, Distrito Federal, Jalisco	3.93
III	(México, Distrito Federal) (Chihuahua, Durango) (Michoacán, Oaxaca) Jalisco	4.32
11	(México, Distrito Federal) (Nuevo León, Puebla) (Yucatán, San Luis Potosí)	5.11
IV	(Distrito Federal, México) Jalisco, Veracruz, Nuevo León	6.34
I	Distrito Federal, Jalisco, México (Nuevo León, Veracruz)	8.40
VI	(Distrito Federal, México) Jalisco, Nuevo León, Veracruz	8.91

^a Ordenadas según la distancia que existe entre ellas en el espacio n-dimensional.

^b Promedio de la distancia entre las entidades más alejadas de cada subconjunto.

Con esta información se logró revelar de un modo específico la concentración regional (espacial) de la actividad manufacturera en el territorio nacional. Esta concentración puede obtenerse, en una primera instancia, de las fuentes directas del SCNM en función de las participaciones porcentuales de las entidades en cada división industrial. El método seguido en este trabajo describe, de una manera diferente, es decir, concibiendo el espacio de representación sectorial de una manera conjunta (y no secuencial) este mismo fenómeno de la concentración productiva. De esta manera, la aproximación propuesta al análisis económico regional difiere de otras usadas de manera más convencional, cuestión que se expresa en los resultados generados para cada uno de los grupos industriales presentados en el texto. Los resultados expuestos permiten, también, apreciar la dispersión geo-

CUADRO 6
*Localización de la industria manufacturera
 por entidades federativas
 (matriz de datos ponderados)*

Grupo	Ent.idades"	Grado de dispersión"
III	Durango, Chihuahua, Distrito Federal (Jalisco, México, Michoacán, Baja California)	5.21
V	Hidalgo, México, Nuevo León, San Luis Potosí, Querétaro	5.72
II	Yucatán (Aguascalientes, Chihuahua, Distrito Federal, Puebla, Tlaxcala) Guanajuato, México, Jalisco	5.76
.I	Distrito Federal, Jalisco, México (Oaxaca, Veracruz) Guerrero	6.52
IV	México, Distrito Federal, Jalisco, Veracruz (Nuevo León, Guanajuato)	6.59
VI	Nuevo León, Coahuila, Distrito Federal, México, Aguascalientes	8.53

• Ordenadas según la distancia que existe entre ellas en el espacio n -dimensional.

• Promedio de la distancia entre las entidades más alejadas de cada subconjunto.

gráfica en el grado de concentración de los grupos de la industria manufacturera, tal y como fueron reordenados. Esto pone de manifiesto un aspecto distinto de la concentración industrial-regional y que en este caso es explícitamente no unívoca, como se desprende de la imagen que se obtiene de los registros del SCNM que indica diferencias de magnitud por entidad federativa para cada una de las ramas de la industria.

3. El estudio precedente representa el estado de la estructura espacial de la actividad manufacturera en 1988 y constituye, así, una caracterización estática. Para convertirla en un análisis de estática comparativa se requeriría de información similar para un año posterior al que reporta el SCNM y que por ahora no existe (puesto que los resultados

oportunos de los Censos Económicos de 1994 no contienen información sobre el valor agregado de las ramas manufactureras). Puede, sin embargo, proponerse una aproximación al desempeño de la industria manufacturera a partir de la evolución de las ramas que componen este sector. Con ello es posible hacer algunas inferencias de tipo dinámico y de corte secto-regional, Este ejercicio se realiza para ambas matrices de datos utilizadas en la parte anterior de este trabajo, es decir, la matriz original y la ponderada por la participación de cada rama en el PIB manufacturero estatal.

En el periodo de 1988 a 1994 se aprecia un desempeño desigual de las ramas manufactureras en el país. Esto puede representarse en una tabla en la que se ubica cada una de las ramas en función de la tasa de crecimiento del producto y de su tasa de participación en el producto total manufacturero. Así, cada rama se localiza en uno de los cuatro cuadrantes que resultan de la combinación de estas variables, tal y como se muestra a continuación. La tabla 3 se construyó con la información nacional del desempeño de cada actividad, misma que sí está disponible para el periodo 1988-1994, a diferencia de su desagregación regional.

En términos de las agrupaciones consideradas en el texto, a partir de las divisiones de la industria manufacturera, destaca el comportamiento del sexto grupo, ya que la mayoría de las ramas que lo componen están ubicadas en el primer cuadrante, en el que se registra un aumento conjunto del producto y de su participación.

TABLA 3
Evolución del producto y la participación de las ramas manufactureras 1988-1994

Tasa de participación en el PIB	Tasa de crecimiento media anual del PIB por rama	
	II -, +	I +, +
manufacturero	13,14,26,32,41,42,45,51	11,21,40,43,49,50,52,53,59
	III -, - 24,30	IV +, -

Con esta nueva información se realizó el análisis de conglomerados para localizar espacialmente las ramas en función de su dinamismo productivo. El cuadro 7 muestra los resultados obtenidos a partir de la matriz de datos originales, mientras que el cuadro 8 muestra los resultados con la matriz de datos ponderados.

CUADRO 7
Localización de la industria manufacturera por entidades federativas según su dinamismo (matriz de datos originales)

Cuadrante	Entidades ^a	Grado de dispersión ^b
III	Distrito Federal (Guanajuato, Jalisco) Veracruz, Yucatán, México	5.98
II	(Distrito Federal, México) Jalisco, Nuevo León, Veracruz	12.74
	Distrito Federal, México, Nuevo León, Veracruz, Hidalgo	19.09

^a Ordenadas según la distancia que existe entre ellas en el espacio *n*-dimensional.

^b Promedio de la distancia entre las entidades más alejadas de cada subconjunto.

Un aspecto de estos resultados que conviene poner de relieve es que debido a la gran concentración de la actividad económica en el Distrito Federal, esta entidad aparece siempre en el primer lugar de importancia en la clasificación regional por grupos de actividad (a partir de los datos originales), en este caso conforme a su ubicación en los cuadrantes identificados por dinamismo del producto. Al utilizar los datos ponderados la localización geográfica de las manufacturas muestra una composición distinta.

Esta manipulación de la información sectorial, es decir, del desempeño de las ramas y la necesidad de hacer inferencias de índole regional a partir de ella, surge del gran rezago en la generación de estadísticas de corte geográfico en el país. Esto dificulta el estudio de la dinámica regional, y POne de manifiesto la insuficiente integración de la dimen-

CUADRO 8
*Localización de la industria manufacturera
 por entidades federativas según su dinamismo
 (matriz de datos ponderados)*

Cuadrante	Entidades ^a	Grado de dispersión ^b
III	Yucatán, Chiapas, Guanajuato, San Luis Potosí, Durango	7.89
II	Distrito Federal (Coahuila, Nuevo León) Chihuahua, México, Sonora	11.11
I	Distrito Federal, Hidalgo, México, Nuevo León, Veracruz	14.83

^a Ordenadas según la distancia que existe entre ellas en el espacio n-dimensional.

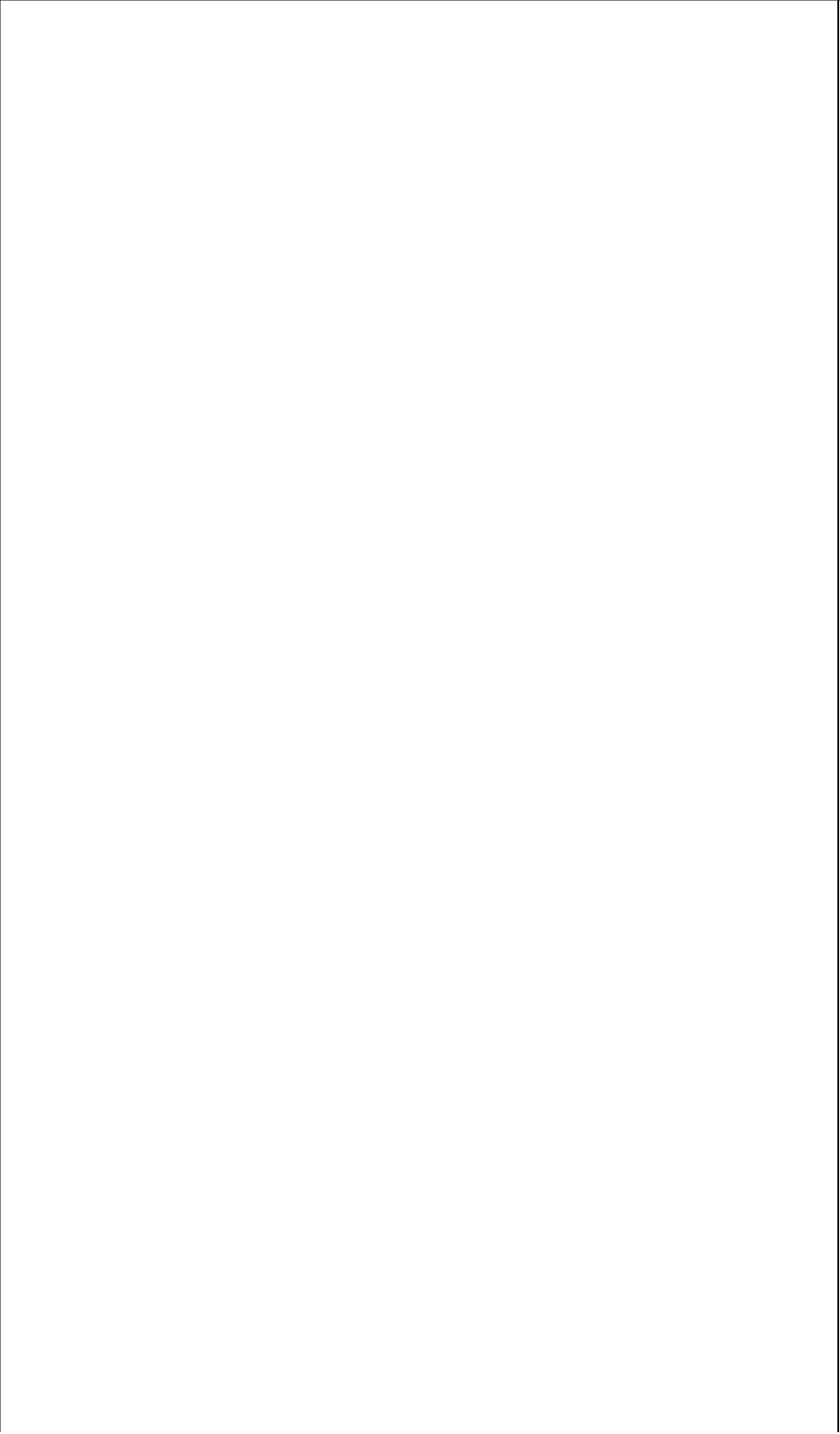
^b Promedio de la distancia entre las entidades más alejadas de cada subconjunto.

sión espacial en el análisis del desempeño de la economía y en la formulación de la política económica.

Con el análisis propuesto en este trabajo se pretende, precisamente, hacer explícita la dimensión espacial del desempeño de la industria manufacturera, con un tratamiento simultáneo de las variables consideradas (en este caso las ramas de ese sector), como una aproximación a su integración en el diseño y aplicación de la política económica e industrial. La idea que está detrás de esta propuesta es que la política regional no puede ser planteada, aunque parezca paradójico, al margen de la geografía. Es más, nuestro argumento se basa en la convicción de que en la medida en que se ha abierto la economía y que se avanza en el proceso de integración en el marco del mercado de América del Norte, más relevancia cobran los procesos de índole regional y es menos posible eludir las referencias al espacio económico. Los mercados no existen independientemente del espacio.

*Catálogo de ramas de la industria manufacturera INEOI,
Sistema de Cuentas Nacionales de México (SCNM)*

11	Carnes y lácteos
12	Preparación de frutas y legumbres
13	Molienda de trigo
14	Molienda de nixtamal
15	Beneficio y molienda de café
16	Azúcar
17	Aceites y grasas comestibles
18	Alimentos para animales
19	Otros productos alimenticios
20	Bebidas alcohólicas
21	Cerveza y malta
22	Refrescos y aguas gaseosas
23	Tabaco
24	Hilados y tejidos de fibras blandas
25	Hilados y tejidos de fibras duras
26	Otras industrias textiles
27	Prendas de vestir
28	Cuero y calzado
29	Aserraderos, triplay y tableros
30	Otros productos de madera y corcho
31	Papel y cartón
32	Imprentas y editoriales
33	Petróleo y derivados
34	Petroquímica básica
35	Química básica
36	Abonos y fertilizantes
37	Resinas sintéticas y fibras artificiales
38	Productos farmacéuticos
39	Jabones, detergentes y cosméticos
40	Otros productos químicos
41	Productos de hule
42	Artículos de plástico
43	Vidrio y productos de vidrio
44	Cemento
45	Productos a base de minerales no metálicos
46	Industrias básicas de hierro y acero
47	Industrias básicas de metales no ferrosos
48	Muebles metálicos
49	Productos metálicos estructurales
50	Otros productos metálicos excepto maquinaria
51	Maquinaria y equipo no eléctrico
52	Maquinaria y aparatos eléctricos
53	Aparatos electrodomésticos
54	Equipo y aparatos electrónicos
55	Equipo y aparatos eléctricos
56	Automóviles
57	Carrocerías, motores, partes y accesorios para automóviles
58	Equipo y material de transporte
59	Otras industrias manufactureras



NOTAS PARA IMAGINAR UNA REALIDAD ENERGÉTICA ALTERNATIVA

José Antonio Rojas Nieto"

PRESENTACIÓN

Al pensar en lo alternativo y, más aún, en una política energética alternativa, se puede caer en dos tentaciones: 1) querer definir todo de nuevo y desde el principio; 2) pensar que lo alternativo tiene que ver solamente con la acción gubernamental y, por lo anterior, olvidar el papel de la sociedad civil.

Estas notas buscan señalar algunos elementos que deben considerarse en el diseño no sólo de una política energética alternativa, sino de una vida energética nacional también alternativa, que aquí vamos a comprender en un marco de superación de, al menos, tres aporías: la de lo público y lo privado; la de lo social y lo político; la de lo personal y lo colectivo. y con ello, tratar de trascender la que, a mi juicio, resulta más difícil superar: la de lo bueno y lo malo.

AL PRINCIPIO... LOS PRINCIPIOS

Casi en el momento mismo de la nacionalización petrolera se habló de su reprivatización. Los personeros de las compañías petroleras extranjeras expropiadas soñaron desde 1938 en la ocasión de la revancha. Pero no sólo ellos; muchos personeros del capital privado y algunos del capital público han insistido en diversas oportunidades en la necesidad de reprivatizar Pemex. Incluso se habla de la necesidad de privatizar todo el sector energético mexicano: Pemex,

• División de Estudios de Posgrado Facultad de Economía, UNAM, noviembre-diciembre, 1994.

CFE y los centros de investigación ligados a dicho sector como el Instituto Mexicano del Petróleo (IMP), el Instituto de Investigaciones Eléctricas (IE), y el Instituto de Investigaciones Nucleares (ININ).

Recientemente, en diversas circunstancias, algunos empresarios estadounidenses y varios miembros del Congreso de los Estados Unidos -sobre todo de los estados fronterizos y los estados petroleros-, han insistido en la necesidad de que el gobierno del presidente William Clinton negocie la apertura de México a la inversión extranjera en la importante industria energética mexicana -primordialmente Pemex y CFE-, pero de manera más específica en la rentable esfera de explotación y producción primaria de petróleo. Muchas anécdotas y aventuras sobre estos deseos e intenciones, y sobre las presiones para impulsarlas se filtraron en la prensa nacional durante el periodo de negociación del TLC. Otras se consignan en narraciones históricas sobre las relaciones entre México y Estados Unidos. Pero sería erróneo pensar que las presiones sólo son externas; también son, y de manera creciente, internas.

Sin embargo, y por fortuna, todavía existe en nuestro país una significativa opinión pública opuesta a las compulsiones privatizadoras, que no niega la posibilidad de que éstas se realicen en algunos ámbitos de nuestra vida económica, pero que no ve en ella el *factotum* de la eficiencia y la competitividad. No es vergonzante -por ningún motivo lo puede ser- defender el carácter nacional y estatal de los sectores petrolero y eléctrico. Gracias a ello, en el caso de Pemex solamente se abrieron algunas actividades de la petroquímica, con la redefinición de productos básicos bajo el control oficial. Y en el caso de la eFE, además del autoabastecimiento, la cogeneración y la pequeña producción, se abrió la denominada producción independiente de electricidad: que se restringe a una generación comprometida a entregarse en la Red Nacional de Servicio Público administrada por la eFE, que es y seguirá siendo propiedad nacional.

A muchos esto les pareció demasiado, a otros les pareció poco. Lo cierto es que, efectivamente, el asunto no está definido totalmente, por lo que sigue abierta la posibilidad y aun la necesidad de un debate nacional al respecto. Ahora bien, si analizamos el contexto sexenal, no es asunto menor. Sin embargo, no es difícil adivinar que habrá muchas presiones y controversias, tanto con extranjeros como entre algunos mexicanos que no logran aceptar que sea el Estado

mexicano el que controle este sector, propiedad original de la nación, como lo señala todavía el hoy debilitado artículo 27 de la Constitución.

Pero, ¿por qué tanta presión en el caso petrolero? Uno de los puntos que sobresalen al pensar y repensar el futuro de Pemex es el del acceso directo a más de 44 mil millones de barriles de aceite crudo, cerca de 6 700 de condensados y casi 14 mil millones de barriles equivalentes de gas natural, que le permiten a México tener una relación entre reservas y producción ligeramente superior a los 50 años. Otro -quizas el más codiciado por especuladores, rentistas y mercenarios del mundo petrolero y financiero- es el del acceso, control y manejo de la renta petrolera mexicana, un excedente que se origina en los menores costos internos de producción en relación con los costos marcadores del mercado mundial; es decir, aquellos que, por decirlo así, soporta, permite y resiste el mercado. Desde hace muchos años éstos corresponden a algunos de los yacimientos estadounidenses de más baja fertilidad, con costos de producción más elevados, cercanos a los diez dólares.

Así, la afortunada combinación de una significativa e importante fertilidad natural de los pozos mexicanos -primordialmente los de la Sonda de Campeche—, con una creciente productividad de Pemex en la esfera petrolera primaria, permitió a México, de 1965 a 1994, captar cerca de 180 mil millones de dólares actuales (ver cuadro de producción, precio, exportaciones, costos y renta petrolera), lo que en algunos años implicó hasta 12 dólares por barril de crudo extraído del subsuelo. Si identificamos ese excedente bajo la categoría de los denominados Derechos de Extracción de Hidrocarburos (DEHC), que Pemex entrega a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), año con año, podemos reconocer que en estos últimos cuatro años la aportación de fertilidad natural mexicana ha superado —como en los buenos tiempos del boom— los 10 mil millones de dólares.

Ahora bien, en contra de cierta idea espontánea que nos podría conducir a pensar que en la medida que los precios del petróleo han bajado en el mercado mundial, en esa medida ha bajado la gravación impositiva a Pemex, es importante señalar que con la caída de los precios del petróleo la renta no disminuyó, llegando a representar en 1985 -un año antes del fatídico descenso de precios- cerca del 6 % del PIB (ver gráficas 1 y 2 de precio y renta por barril de petróleo).

Precisamente es esta grabación la que recoge la Secretaría de Hacienda a través de los Derechos de Extracción de Hidrocarburos, y que en el periodo señalado representó cerca del 3 % del PIB, aunque en algunos años llegó a la significativa participación del 6 %, justamente en los que la tributación petrolera fue prácticamente la mitad de la tributación total en México (1983 a 1985). Por eso, en contra de ciertas ideas sobre la renta y los impuestos petroleros que se han divulgado, es preciso reconocer que la participación de estos derechos o esta renta petrolera en el precio por barril no sólo no ha disminuido con la baja de cotizaciones, sino que, incluso, se ha elevado, hecho que resulta muy delicado para Pemex, sobre todo por la descapitalización que le representa.

Hay que recordar, entonces, que para muchos -nacionales y extranjeros- el artículo 27 de la Constitución sigue bajo severo cuestionamiento, pues se duda sobre la pertinencia de que "la propiedad de las tierras yaguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional corresponde originaria y exclusivamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada."

En mi opinión se trata de un vil oportunismo que niega una de las intuiciones más profundas del Constituyente, intuición que, a decir de los especialistas, recoge una añeja tradición colonial según la cual la Corona era la propietaria originaria de las tierras yaguas de la colonia, mismas que debían ser explotadas en beneficio de los súbditos. En la tradición republicana de nuestro país esa propiedad originaria es de la Nación y debe ser la base de una explotación de los recursos en beneficio de la sociedad; además, sólo la Nación puede cederla y conceccionarla, siempre con la posibilidad de recuperar su dominio en la perspectiva del interés y la utilidad públicos.

Por eso, esta definición fundamental del Constituyente tiene una dirección muy clara: se trata de orientar en un sentido social colectivo la explotación de dichos recursos naturales. Así, al pensar y repensar a Pemex y a nuestra industria petrolera, no podemos olvidar que muchos mexicanos han luchado porque este excedente heredado de las bondades de la naturaleza y del esfuerzo constante de los trabajadores petroleros pertenezca a todos los mexicanos. En estos años de pragmatismo y cinismo ratificar este principio no es asunto menor.

EN SEGUIDA... LA EFICIENCIA

De la autosuficiencia cuantitativa a la excelencia productiva, reza el nuevo propósito operativo del sector energético mexicano. Así, los cambios que se han estado impulsando en la industria energética mexicana son señal evidente, aunque todavía incompleta, de las grandes urgencias a las que el sector petrolero y el sector eléctrico mexicano deben responder. No se trata solamente de ~~enfrentar~~ la necesidad de satisfacer las demandas energéticas mexicanas con una competitividad creciente -directa o indirecta-, sino de mantener el control nacional de estas actividades superando los viejos vicios del contratismo y la corruptela sindical, para acompañar la nueva etapa de la reorganización económica de México, sin una conciencia vergonzante por su carácter estatal y nacional.

El sentido estratégico de Pemex y la CFE rebasa con mucho los aspectos técnicos, económicos y financieros, se trata de lograr un sano equilibrio entre un potencial competitivo creciente y una capacidad también creciente para impulsar el desarrollo y la estabilidad económicos.

Nada más absurdo en estos momentos seguir insistiendo en la privatización, cuando se trata de dos empresas que tienen la máxima responsabilidad de aprovechar los recursos naturales en beneficio de todos los mexicanos. El carácter estatal de Pemex y la CFE no les impide ~~acrecentar~~ su productividad y su eficiencia, operar financieramente bien, y seguir alentando el desarrollo nacional, todavía lejano de los grandes ideales de justicia social.

Por principio, hay una fortaleza estatal básica y estratégica en Pemex y la CFE. Aun en el caso —~~como pareciera ser~~— de que pudiera ampliarse todavía más el margen de Participación privada en la industria energética, esta fortaleza básica no debe cancelarse, sino acrecentarse. Ni la mayor participación privada ni la mayor apertura deben ser temida por estas dos paraestatales. Pemex y la CFE todavía hoy -acaso como nunca-, deben seguir siendo empresas estatales, núcleo fundamental para orientar y modular el desarrollo económico del país, pero por ello mismo, capaces de competir en el terreno internacional. La renta petrolera -clave en la tributación del país y en el desarrollo y fortalecimiento de Pemex-, las utilidades de transformación industrial, y los productos de generación y comercialización de electricidad -todos ellos obtenidos hoy en el marco de las ~~llamadas~~ líneas y unidades estratégicas de negocios, centros

de costos, y del esquema de precios de transferencia-, deben seguir teniendo un manejo que resulte de la integración razonable de objetivos económicos claros (eficiencia) y de finalidades de desarrollo social también claras (justicia).

La privatización es y seguirá siendo un medio, jamás un fin. Si bien Pemex y la CFE están obligadas a ser más eficientes y eficaces cada día, deben seguir actuando en un claro sentido social; no tienen por qué privatizarse. Menos aún en el marco de una moda que se ha tornado compulsiva y que cada vez más se ve superada por los problemas que pretendió resolver. Vivimos una nueva situación energética nacional, con menos subsidios y mejores resultados financieros para Pemex y la CFE; justo es que esta situación también se caracterice por mejores y más limpios combustibles, y por menos interrupciones y mayor calidad del servicio eléctrico. Por ejemplo, la privatización del monopolio telefónico nacional no ha sido razón suficiente para que la sociedad perciba un mejoramiento sustancial de su servicio. Tampoco lo sería —no se reconocen razones especiales para ello— un sector petrolero y un sector eléctrico privatizados.

Por ello, el reto es mostrar que dos de las más importantes empresas de América Latina pueden ser eficientes y competitivas, sin necesidad de ser privatizadas. Se trata de algo más que un reto financiero, productivo, económico o comercial. Hay una profunda significación política en ello, significación que hoy, a pesar del pragmatismo —o más bien precisamente por ello—, no sale sobrando.

Sin embargo, hay que pensar seriamente que si puede resultar demagógico afirmar la necesidad de privatizar Pemex y la CFE —muchas veces ocultando las ansias voraces de grandes negocios—, también lo puede resultar el afirmar la necesidad de que continúe su carácter estatal, si, al mismo tiempo, no se insiste con la misma fuerza y rigor, en la urgencia de que estas dos nobles paraestatales sean cada vez más eficientes y productivas, menos sujetas al vaivén sexenal o a las necesidades financieras o políticas inmediatas del gobierno, y, evidentemente, menos sujetas a las líneas que pretenden imponer el contratismo y la corrupción sindical. Por eso, con la defensa del carácter estatal de Pemex y de la CFE, me gustaría insistir más en la urgencia de su mejoramiento productivo, mejoría que no vendrá solamente con los nuevos esquemas de organización empresarial, de regionalización, de descentralización o, incluso, de participación inteligente de la inversión privada, sino con una gestión im-

pecable de estas importantes paraestatales, sustentada en un profundo amor por nuestra nación y en un respeto igualmente impecable por los derechos de sus trabajadores.

LUEGO... DATOS ENERGÉTICOS E IDEAS SOBRE LA RESPONSABILIDAD DE LA SOCIEDAD

Algunos datos sobre el consumo de energía

He comentado desde el principio que la sociedad tiene delicadas responsabilidades para garantizar no sólo un sector energético nacional, sino una nueva vida energética nacional alternativa. México no es ejemplo de uso eficiente y de ahorro de energía; tampoco de una utilización limpia, por más que se reconozcan algunos esfuerzos sociales y gubernamentales -por lo demás todavía parciales- orientados a garantizar una producción y un consumo energético eficientes y limpios. Ciertamente, el asunto es muy complejo. Pero debe ser abordado sin evasivas y con sinceridad, en una perspectiva integral. Para ello es útil considerar, a manera de ejemplo, algunos indicadores que nos permitan reconocer las diversas aristas del problema.

Por ejemplo, según los datos de 1993, por cada mil dólares de producto nacional que se genera en nuestro país, aproximadamente se utilizan dos y medio barriles de petróleo equivalente (2.5 bl. pce.), es decir, bajo formas diversas de energía: petrolíferos, gas natural, carbón y electricidad proveniente de fuentes hidráulicas, nucleares y algunas alternativas. Si además consideramos que un barril de petróleo tiene un poder calorífico cercano a los seis millones de Btu (British Thermal Unit, unidad calorífica del sistema inglés que equivale a 252 calorías), podemos concluir que por cada mil dólares de productos mexicanos se utilizan 15 millones de Btu's. En cambio, en los Estados Unidos, para producir esos mismos mil dólares de productos apenas se utilizan poco más de dos barriles (exactamente 2.2), equivalentes a 13.2 millones de Btu's. Esto significa que en términos globales, el consumo energético en los Estados Unidos es 12% más eficiente que en México, pues a pesar de que el país vecino utiliza 16 veces más energía que México -exactamente 84 Quads contra 5.4 Quads (un Quad es igual a 10^{15} Btu's)-, genera un producto nacional superior en casi 18 veces al de

México (6 374 miles de millones de dólares contra 361). Además, de ese gran total de energía consumida, nuestro país utiliza en transformación el 28%, en tanto que en los Estados Unidos el 25%, por lo que, de nuevo, los estadounidenses son 11 más eficientes en su proceso de transformación y conversión de energía.

Otra comparación de indicadores como los de la estructura de los consumos total y final de energía por tipo de energético y por sector, o el del volumen de energía consumida por habitante, también nos permite reconocer el gran reto que tiene nuestra sociedad en el ámbito de la eficiencia energética.

Así, tenemos que en México los combustibles fósiles - petróleo, gas natural y carbón-, principales responsables de la contaminación atmosférica, satisfacen el 86% de las necesidades energéticas primarias con 57,26 y 3%, respectivamente, cubriendo el 14% restante la leña y el bagazo de caña (8%), la hidroelectricidad (5%) y la nucleoelectricidad (1%). En Estados Unidos, los primeros tres energéticos representan un porcentaje similar (88%), pero con una estructuración distinta: 40 % el petróleo; 25% el gas natural; y 23% el carbón, cubriéndose el 12% restante con la nucleoelectricidad (7.8%), la hidroelectricidad (3.6%) y otras energías (0.2%) (ver gráfica 3, Estructura de consumo total de energía).

y en cuanto a la estructura de consumo de la energía final --esa que se transforma en energía útil, es decir, calor de proceso, movimiento o iluminación-, las diferencias también son notables. En Estados Unidos el conjunto de los sectores residencial, comercial y público consume el 27% de la energía final; en México el 22%; y en el sector industrial las diferencias son del 37% contra 42%; y, finalmente, en el sector transporte se observa una curiosa coincidencia con el 36% de participación en el consumo final. Esto significa que las diferencias más significativas están en los sectores residencial, comercial, público e industrial, lo que puede expresar, primero, una desigualdad significativa en el nivel de bienestar y, segundo, una diferencia importante en el desarrollo tecnológico industrial.

Eso lo podemos notar más claramente analizando el consumo de energía por habitante. En México, una población de casi 87 millones de habitantes satisface sus necesidades energéticas con un promedio personal de apenas diez barriles de crudo equivalente al año; en cambio, en los Estados Unidos el nivel de bienestar logrado se expresa en

un consumo medio anual de poco más de 54 barriles de crudo equivalente, también al año, cinco veces más (ver gráficas 5 y 6).

Esto muestra grandes diferencias que deben ser consideradas al replantear la vida energética nacional. Menos porque se considere que el estándar de vida de los Estados Unidos deba operar como ejemplo para nuestro país; más en virtud de que los niveles de desarrollo productivo y tecnológico que están implícitos en los indicadores antes mostrados, pueden señalarnos algunas de las perspectivas de la eficiencia en nuestro consumo de energía.

Energía y calidad de vida

Ahora bien, es preciso señalar que el consumo de energía -global, por unidad de producto y por habitante-, se utiliza, precisamente, como un indicador del nivel de bienestar de la población y del nivel tecnológico de desarrollo. Sin embargo, en virtud de que actualmente es muy alta la participación de los combustibles fósiles en dicho consumo, éste también se emplea como un indicador de la contaminación y de la generación de desechos. Esto conduce a una dramática paradoja, pues si bien, efectivamente, mayor consumo de energía se identifica tradicionalmente como índice de mayor bienestar, ese mismo consumo se identifica hoy, también, con mayor índice de contaminación. Por eso, si bien es cierto que existe el reto de garantizar mayor bienestar con un mayor consumo de energía, también hay necesidad de que dicho consumo sea cada vez más eficiente y más limpio en todos los sectores: residencial, comercial, público, industrial, agrícola y transporte. Se trata de un objetivo que por la naturaleza misma de los efectos del consumo de energía, trasciende los ámbitos nacionales y tiene ya una dimensión internacional y mundial, ligada a los grandes problemas del efecto invernadero, del cambio climático global, de la lluvia ácida, de la depredación acelerada del medio ambiente y la ecología, y el agotamiento de los recursos naturales.

Los gases de invernadero -bióxido de carbono, metano, óxido nitroso, monóxido de carbono, bióxido de azufre y otros— son los que bloquean la radiación infrarroja de la Tierra al espacio, relanzando el calor capturado hacia la atmósfera. Este efecto en la temperatura, conocido como efecto invernadero, hace que la Tierra tenga un clima habitable

para las plantas, los animales y los humanos. Sin embargo, muchos científicos aseguran que la adición indiscriminada de gases de invernadero -precisamente los que son producidos en la combustión-, tienden a incrementar la temperatura global en el mundo y producir graves deterioros en las condiciones de vida. Se estima que cerca de la mitad de la responsabilidad del cambio climático se origina en las emisiones de bióxido de carbono, una quinta parte en la emisión de metano, y el resto por el incremento del ozono. El consumo de petrolíferos -sobre todo gasolinas- ha sido identificado como el principal medio productor de bióxido de azufre; el consumo de gas como el principal emisor de carbón; y algunos consumos vinculados con actividades energéticas y agrícolas se identifican como significativos emisores de metano.

La emisión a la atmósfera de millones de toneladas de bióxido de azufre y de óxidos nitrogenados provenientes del consumo de combustibles en la industria y en el transporte origina la lluvia ácida. Se trata de la precipitación de ácido sulfúrico y ácido nítrico, que son resultado de la reacción de estos gases con el agua en el aire, y que tiende a alterar radicalmente los ecosistemas, contaminando la tierra y el agua. También la emisión de partículas orgánicas y metales representa un severo problema de contaminación.

Pero el ataque a los problemas del efecto invernadero, del cambio climático, de la lluvia ácida, y de la contaminación de aire, agua y tierra en general, exige soluciones internacionales que implican una utilización más eficiente y limpia de los combustibles, sobre todo en aquellas áreas que generan más contaminantes: consumo industrial, generación de electricidad y consumo en automotores.

La nueva conciencia sobre estos problemas ha generado la urgencia de diseñar e impulsar soluciones similarmente urgentes, pero muy eficientes. La perspectiva privatizadora del sector energético mexicano debe considerarse, también, desde la perspectiva complementaria que proporciona esta nueva situación.

PARA TERMINAR... LOS RETOS

Estas notas pretenden ofrecer algunos elementos de 10 que podría ser considerado un marco para juzgar las tendencias privatizadoras del sector energético. En este marco -y para volver a mis formulaciones iniciales- tenemos que

superar el reto de pensar que no hay nada rescatable ni en la sociedad, ni en el gobierno; pero también dejar de pensar que sólo el gobierno tiene que cambiar, pues la magnitud de los problemas ligados a la producción y al consumo de energía exige hoy el concurso consciente y firme de toda la sociedad, en *todas* las sociedades del mundo. Por las características específicas de nuestro desarrollo energético, para México el reto social es aún más fuerte. Es una exigencia ineludible creer en la sociedad, en sus posibilidades de cambio, específicamente en México, asunto que no es trivial.

Lo rescatable

De los impulsos gubernamentales de este sexenio resulta importante rescatar al menos siete:

1) A nivel general la ratificación de una perspectiva de uso eficiente y limpio, ahorro y diversificación de energía.

2) El incremento constante de la productividad y de la calidad operativa de Pemex y la eFE, más próximas hoy a los estándares internacionales en cuanto a tipo y calidad de combustibles.

3) Los impulsos a una capacitación mejor orientada y un adiestramiento más adecuado de los trabajadores en Pemex y en la CFE, en contra de la salida fácil del despido y la contratación.

4) El nuevo esquema de precios que se atiene en mayor medida a las realidades del mercado, evitando caer nuevamente en el esquema del subsidio indiscriminado.

5) El saneamiento financiero de Pemex y la CFE, y la modificación de su marco financiero caracterizado ahora por menores transferencias gubernamentales, mayor contenido de recursos propios y una participación -modesta pero inteligente- en el mercado internacional de dinero.

6) La organización empresarial que ha implicado un manejo más eficiente y una gestión más clara de Pemex y la CFE.

7) La consistente participación de Pemex en el mercado petrolero internacional.

Lo que tiene que cambiar el gobierno

y en torno a algunos procesos que me parece importante que se modifiquen, he de señalar también siete, ligados, sin duda, a los aciertos:

1) El insuficiente impulso al uso eficiente, al ahorro y a la diversificación de energéticos, que se ha traducido en debilitamiento relativo de la capacidad productiva.

2) Los excesos en que se ha caído en el trato a los trabajadores y contratos colectivos, en un ánimo desmedido de controlar el proceso de cambio de Pemex y la CFE, y de sus centros de investigación.

3) La falta de refinamiento de los esquemas de precios y tarifario para atender más finamente a ciertas necesidades sociales y a ciertos requerimientos concretos de desarrollo.

4) El excesivo control por parte de la Secretaría de Hacienda, de Pemex y de la CFE, que sigue sometiendo a estas empresas a sus esquemas pragmáticos de ingresos-egresos. Esto, en el caso de Pemex, se ha traducido en la persistencia de un régimen fiscal que le ha impedido un reforzamiento productivo mayor, más acorde a las necesidades y requerimientos actuales. Y en el caso de la CFE en una falta de autonomía de gestión, necesaria para la definición de sus nuevas bases de desarrollo.

5) La forma compulsiva en la que algunos sectores del gobierno han enfrentado la búsqueda de apertura al capital privado -nacional y extranjero- en Pemex y la CFE, que se traduce en una sobrerregulación de las actividades de estas paraestatales.

6) La persistencia de una gestión que no considera la profesionalización y la estabilidad de técnicos y profesionistas, inclusive en los niveles medios y superior.

7) Finalmente, la falta de una reflexión más fina sobre el papel de México en el mercado petrolero internacional.

El reto de la sociedad civil

Ahora bien, en el marco de una vida social estatalista de muchísimos ámbitos de la vida social que caracteriza a nuestro país, el principal reto de la sociedad civil es, precisamente, superar dicha gestión y adueñarse del control de su vida energética, consolidando su capacidad para definir su presente y su futuro energético: 1) ¿Cómo quiere nuestra

sociedad resolver sus problemas de movimiento, iluminación, calor, transmisión de información, atendiendo a los problemas de contaminación que de su solución se derivan? 2) ¿Qué tipos de combustible y energéticos desea nuestra sociedad? 3) ¿Qué niveles de producción, exportación, importación y consumo de combustibles y energéticos quiere nuestra sociedad? 4) ¿Qué tipo de organización, gestión y control desea la sociedad para el sector energético, más precisamente para Pemex y la CFE? 5) ¿Qué relación desea la sociedad que México guarde con el mercado mundial en términos energéticos? 6) ¿Qué esquemas financieros, de precios, productivos, organizativos desea impulsar la sociedad mexicana en sus empresas energéticas?

En general, como puede verse, se trata de preguntas que tienen que ver de manera directa con la mayor o menor capacidad de la sociedad para coordinar globalmente la marcha no sólo del sector energético mexicano, sino de su vida energética misma. Vivimos en una sociedad acostumbrada a imponer la dictadura de su consumo de energía, y a no pensar en las formas de producción de la misma.

CONCLUSIÓN

Dicho de manera sencilla, el principal reto para una vida energética alternativa es, precisamente, el de la capacidad de la sociedad civil para diseñar, vivir y evaluar su vida energética, y, en ese marco, pensar y repensar las formas de producción y consumo de un conjunto de recursos proporcionados bondadosamente por una naturaleza-que requiere de mayor atención y cuidado de esa sociedad.

CUADRO 1
Evolución de la *renta petrolera* 1965-1994.
Derechos de *extracción* de hidrocarburos

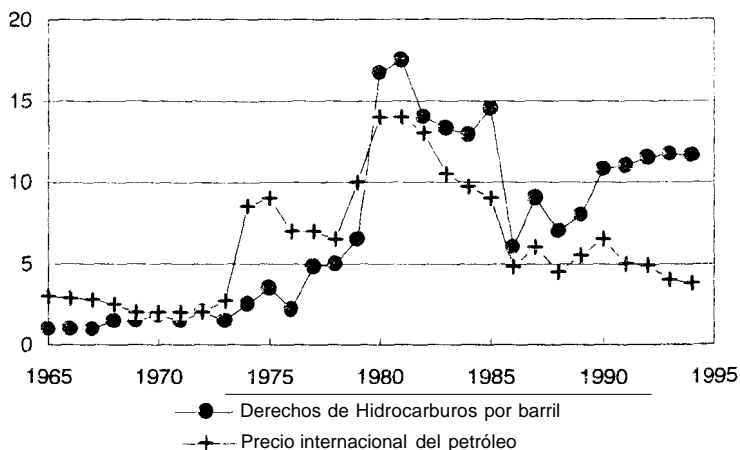
Año	DEHC/bll. dll,lbll.	DEHC/bll. dll.94/lbll.	Precio int. dll./bll.	Precio int. dll.94/bll.	Renta globo mill.dll. COIT.	Renta globo mill.dll.94	Renta acum. mill.dll.94	Estr. ReAn %	Estr. ReAc %	Renta/ precio %	Renta/ PIB %	Petrol! tribut. %
1965	0.26	1.10	2.82	12.13	40	172	172	0.102	0.102	9.1	0.17	2.98
1966	0.26	1.06	2.84	11.80	40	166	339	0.099	0.201	9.0	0.16	2.43
1967	0.26	1.03	2.88	11.61	40	161	500	0.096	0.297	8.9	0.14	2.07
1968	0.41	1.57	2.90	11.14	64	246	746	0.146	0.443	14.1	0.21	2.86
1969	0.41	1.50	2.80	10.24	64	234	981	0.139	0.582	14.6	0.19	2.53
1970	0.56	1.96	2.96	10.28	88	306	1,286	0.182	0.764	19.0	0.24	3.07
1971	0.46	1.52	3.17	10.41	72	237	1,523	0.140	0.904	16.6	0.18	2.28
1972	0.84	2.64	3.22	10.10	136	427	1,950	0.253	1.157	26.2	0.29	3.56
1973	0.49	1.43	4.08	12.02	80	236	2,186	0.140	1.297	11.9	0.14	1.64
1974	1.07	2.88	12.52	33.81	224	605	2,791	0.359	1.657	8.5	0.30	3.80
1975	1.62	3.99	13.93	34.25	424	1,043	3,834	0.619	2.276	11.6	0.46	8.96
1976	1.02	2.35	13.48	31.15	298	688	4,522	0.409	2.685	7.5	0.32	7.48
1977	2.05	4.45	14.53	31.48	735	1,593	6,115	0.946	3.630	14.1	0.86	12.66
1978	2.50	5.05	14.57	29.42	1,107	2,235	8,350	1.327	4.957	17.2	1.03	12.90
1979	3.83	7.11	21.67	40.20	2,057	3,815	12,165	2.265	7.222	17.7	1.46	15.35
1980	9.64	16.40	33.89	57.66	6,832	11,623	23,789	6.900	14.122	28.4	3.51	26.78
1981	11.13	17.26	37.05	57.47	9,396	14,574	38,362	8.652	22.774	30.0	3.73	28.67
1982	9.80	14.28	33.55	48.92	9,827	14,328	52,691	8.506	31.280	29.2	4.64	40.50
1983	9.83	13.79	29.30	41.12	9,644	13,533	66,224	8.034	39.314	33.5	6.48	50.32
1984	9.89	13.39	28.88	39.10	10,132	13,717	79,941	8.143	47.457	34.3	5.77	49.86
1985	11.00	14.47	26.99	35.48	10,857	14,274	94,215	8.474	55.931	40.8	5.89	49.39
1986	5.17	6.62	14.00	17.92	4,723	6,046	100,261	3.589	59.520	37.0	3.65	42.28

CUADRO 1
continuación

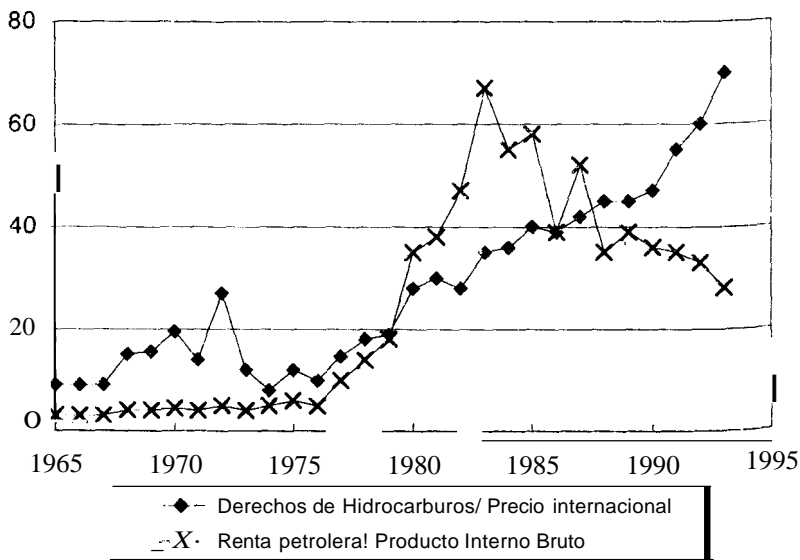
Año	DEHC IbU. d.II.lbl!	DEHC Ibl!. dII.94Ibl!	Precio int. dI!.lbl!	Precio int. dII.94/bll.	Renta globo mill.dII. corr.	Renta globo mill.dII.94	Renta acum. mill.dII.94	Estr. ReAn %	Estr. ReAc %	Renta/ precio %	Renta! PIB %	Petrol! tributo %
1987	7.48	9.29	18.13	22.52	7,147	8,876	109,137	5.269	64.789	41.3	5.09	46.20
1988	6.21	7.46	14.56	17.50	5,868	7,053	116,190	4.187	68.977	42.6	3.42	36.61
1989	7.69	8.87	18.08	20.87	7,270	8,392	124,583	4.982	73.959	42.5	3.53	35.45
1990	9.41	10.44	21.76	24.13	9,069	10,056	134,638	5.970	79.929	43.3	3.72	32.06
1991	10.14	10.85	18.70	20.02	10,271	10,996	145,634	6.528	86.456	54.2	3.58	31.15
1992	10.90	11.36	18.20	18.98	11,026	11,501	157,135	6.828	93.284	59.9	3.35	32.75
1993	10.94	11.17	18.14	16.47	11,089	11,313	168,448	6.716	100.000	67.8	3.08	30.36
1994	11.00	11.00	15.86	15.86	11,208	11,208	179,656	6.654	106.654	69.3	3.10	30.37

FUENTE: esa, *Sexto informe de gobierno*, México, Secretaría de la Presidencia, noviembre, 1994.

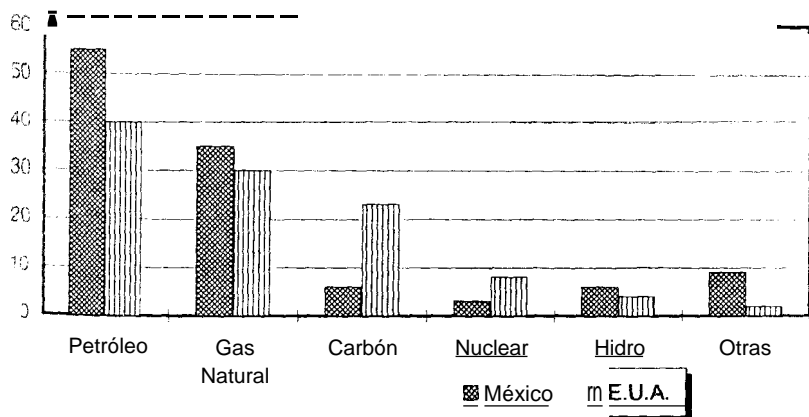
GRÁFICA 1
México: impuesto petrolero primario
 (dólares de 1994 por barril)



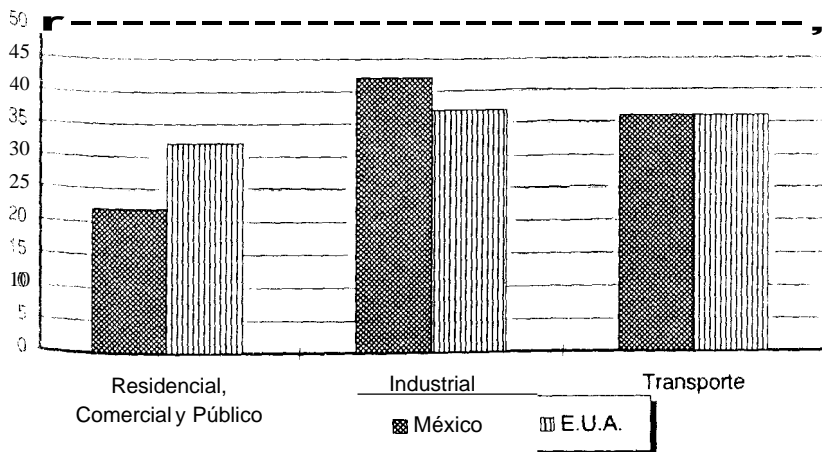
GRÁFICA 2
México: relaciones del impuesto petrolero primario
 (porcentaje)



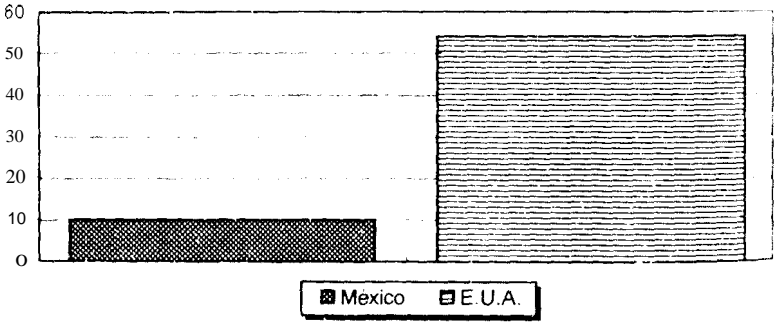
GRÁFICA 3
Estructura del consumo total de energía
 (porcentaje)



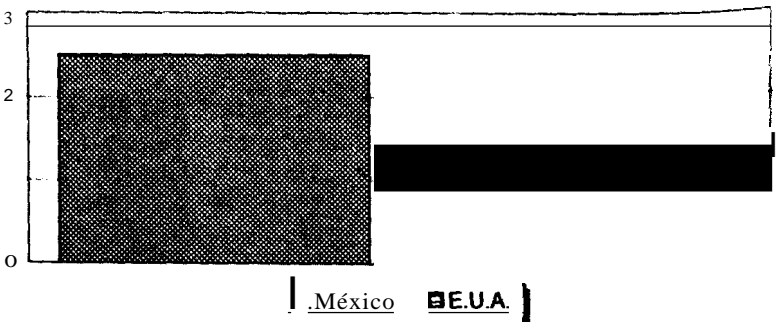
GRÁFICA 4
Estructura del consumo final de energía
 (porcentaje)



GRÁFICA 5
Consumo per cápita
(BPCE/ hab.)



GRÁFICA 6
Intensidad energética
(BPCE/ mil. dll.)



LAPOLÍTICA AGROPECUARIA MEXICANA: BALANCE y ALTERNATIVAS

Hubert Carton de Grammont"
Sara Lara Flores'"
Blanca Rubio Vega***

El campo mexicano, como en todo el mundo, se ha transformado profundamente en las dos últimas décadas como resultado del proceso de globalización y de reestructuración económica. Este proceso nos ha llevado a adoptar un modelo de desarrollo que nos vincula al mercado internacional a través del esquema de las "ventajas comparativas".

Hoy, con la crisis económica que llevó a la devaluación a finales de 1994, el fracaso del modelo se hizo evidente. Sin embargo, sus limitaciones afloraron desde años atrás y la lucha armada de Chiapas las puso al desnudo. La crisis política y social es el resultado de un modelo excluyente y antidemocrático que ha provocado la pauperización de grandes sectores de la población rural, el endeudamiento insospechado de los empresarios agrícolas, el incremento del desempleo rural y la migración de familias enteras de campesinos pobres que se han convertido en jornaleros. En resumidas cuentas, se propició el incremento de la pobreza en pos de una racionalidad productivista que no ha podido mostrar sus beneficios.

Frente a esa situación, numerosas organizaciones de productores, tanto del sector ejidal como del privado, han intentado construir sus propias alternativas. Sin embargo, lo que no pueden lograr desde su experiencia local o sectorial es la construcción de un modelo nacional alternativo de desarrollo rural (o modelos integrados en un esquema nacional si se prefiere), porque supone ubicar los problemas locales en una

perspectiva nacional. Por eso, la construcción de ese modelo alternativo pasa necesariamente por la negociación política de los numerosos intereses en juego. La recuperación de la "concertación social", entendida como negociación política entre actores sociales y gobierno, es una condición *sine qua non* para crear un modelo rural socialmente incluyente y democrático, ejercido en todos los niveles de la vida ciudadana.

En este trabajo nos interesa aportar algunos elementos de análisis sobre el modelo vigente dentro del sector agropecuario en tres aspectos fundamentales: la política económica, la política agraria y la política laboral. Luego, presentamos algunas proposiciones que puedan servir de base para definir una política alternativa en el campo.

LA POLÍTICA ECONÓMICA

Durante el gobierno de Salinas de Gortari se definió una estrategia de política agropecuaria centrada en tres objetivos principales: 1) insertar a la producción agropecuaria en el mercado mundial, en el contexto de la globalización económica, a través de la exportación de los productos no tradicionales, como las hortalizas, frutas, flores y el ganado; 2) traer capital extranjero a la rama, tanto para la producción agrícola como para la agroindustrial, que sirviera de motor de arrastre a la inversión nacional e impulsar a la capitalización de la rama, y 3) impulsar la competitividad internacional del sector orientado a la producción para el mercado interno, con el fin de elevar la eficiencia del aporte alimentario, bajo la concepción de completar la oferta interna con bienes importados del exterior.

Dichos lineamientos configuraron las premisas de una vía de desarrollo en la agricultura, que llamamos "agroexportadora neoliberal", en la cual se reivindicó como producción estratégica a la de exportación; se ubicó como eje de la acumulación al capital nacional y extranjero agroexportador; se priorizó la política de ventajas comparativas sobre la obtención de la autosuficiencia alimentaria y se marginó a los productores orientados al mercado interno, empresarios y campesinos, como sectores estratégicos del campo.

Dos años después de iniciado el gobierno, en 1990, se echó a andar uno de los proyectos pilares de la política agropecuaria del régimen: el Programa Nacional de Modernización Económica (PRONAMOCA). En él se realizó un diagnóstico,

reivindicándose como los problemas principales que afectaban al campo los siguientes: 1) el excesivo intervencionismo estatal; 2) la existencia del minifundio; 3) el otorgamiento del crédito con criterios de no recuperabilidad; 4) el desperdicio de los fertilizantes, de las semillas y del agua por los excesivos subsidios; 5) el fuerte intermediarismo, y 6) las condiciones climáticas adversas (SARH 1990:14).

Desde esta concepción los problemas centrales ubicaron a la rama, pero en particular a la producción alimentaria para el mercado interior, como una producción ineficiente y subsidiada que debía someterse a las leyes del mercado para alcanzar competitividad internacional. Bajo este entorno se impulsaron tres líneas fundamentales de política económica encaminadas a "modernizar" al sector: 1) una política de *shock* o de "limpia de terreno" centrada en el retiro del Estado de la gestión productiva y en la apertura comercial; 2) una política orientada a generar las condiciones para la inversión del capital nacional y extranjero en el campo, centrada en las modificaciones al artículo 27 constitucional y en el Tratado de Libre Comercio, y 3) una política de reconversión productiva orientada a transformar la estructura productiva hacia aquellos cultivos rentables en los que se tuvieran ventajas comparativas. Veamos cada una de estas acciones.

La política de shock o de "limpia de terreno"

Uno de los mecanismos centrales para modernizar al sector lo constituyó el retiro del Estado de la gestión productiva.

[...] entre enero de 1989 y mayo de 1991, se vendieron 30 ingenios azucareros, diez plantas industriales de CONASUPO, ocho plantas de ALHAMEX, dos plantas de FERTIMEX y otras tantas vinculadas con el sector agroalimentario, forestal y pesquero. De un total de 141 empresas enajenadas en este periodo, el 50% pertenecía a este último. (Fritscher M. 1993:1(2))

Si bien esta política fue general a toda la economía, en la agricultura, por constituir un sector de inversión riesgosa, así como por la presencia de un amplio sector de campesinos, la privatización tuvo efectos muy agudos en el desmantelamiento de la producción alimentaria.

Junto con el retiro del Estado de la gestión productiva se fortaleció, además, la política iniciada con Miguel de la Madrid, orientada a retirar los recursos del campo. El gasto público dedicado a la SARH representaba en 1982 el 6.06% del total, mientras que en 1992 había bajado a 4.49%. El gasto para desarrollo rural bajó de una participación del 9.4% del gasto total en 1982 a 5.30% en 1992. Por su parte, el gasto programable de Banrural ejercido en el sector desarrollo rural, que era en 1988 de 23.8% del total de organismos, empresas fondos y fideicomisos, había bajado en 1992 al 13.9% (Salinas de Gortari 1993). En consecuencia, la superficie habilitada por Banrural cayó de 7 millones 234 mil hectáreas en 1988 a 1 millón 178 mil hectáreas en 1992 (Rubio B. 1994:71).

Esta situación afectó fuertemente a los ejidatarios pues, de 1985 a 1990, 76% de ellos quedó totalmente al margen de la obtención de créditos refaccionarios y de avío (SARH-CEPAL 1992:11).

El otro mecanismo esencial de la política de *shock* lo constituyó la apertura comercial. Aun cuando este proceso se inició en 1986, con la entrada de nuestro país al GATT, en 1990, se profundizó claramente:

[...] hacia 1990 un 70% de los 27 principales productos alimentarios operaba ya sin permisos previos [...] Fue así como hacia el primer semestre de 1990 los productos agrícolas de importación disfrutaban de una tasa arancelaria excepcionalmente baja, equivalente a sólo el 3.5% del valor del producto. Ello ocurría en momentos en que los impuestos arancelarios promedio, para el conjunto de los productos importados, se situaba en torno al 9.5%. La agricultura se convertía sorpresivamente en el sector menos protegido de la economía. (Fritscher, M. 1993:105)

La política de limpia de terreno tenía como objetivo erradicar la producción ineficiente y obligar al sector empresarial a una modernización forzada para preservarse. Sin embargo, sus primeros resultados fueron la caída de la rentabilidad y de la producción en todos los sectores productivos. De 1985 a 1992 la producción de los principales cultivos cayó al -0.61% anual, con declives tanto en riego como en temporal (-0.67% y -0.68%, respectivamente). La población ganadera y avícola, por su parte, decreció también de 1985 a 1991 al -1.300/o anual (Salinas de Gortari 1993).

Junto con el declive de la producción se generó la fuga de capital de la rama hacia sectores más rentables como el financiero y de servicios, a la vez que sobrevino un proceso regresivo en la tecnificación del agro.

La caída de la rentabilidad se expresó nítidamente en la incapacidad de pago por parte del sector de empresarios medianos y altos organizados en El Barzón. Entre diciembre de 1991 y junio de 1993 la cartera vencida agropecuaria creció en más de 160%. Para finales de 1993 había más de 43 mil morosos con Banrural por un monto de 1 243 millones de nuevos pesos (un 22% de la cartera crediticia) y cerca de 30 mil con la banca privada por un monto de 2 428 millones (un 12.5% de los acreditados y un 11% del monto total de los créditos comerciales al campo). Los estados más endeudados corresponden claramente a las regiones de agricultura comercial: Jalisco, Chihuahua, Veracruz, Baja California, Sinaloa, Sonora, Tabasco y Puebla¹.

En conclusión, la política agropecuaria orientada hacia el desarrollo de la vía agroexportadora neoliberal, había sometido a la agricultura a una profunda recesión a finales del sexenio pasado.

La creación de condiciones para la entrada de capital nacional y extranjero a la agricultura

Mientras la política de *shock* deterioró las condiciones para la inversión del capital nacional orientado hacia el mercado interno, se impulsó una política tendiente a tornar atractiva la inversión de grandes capitales nacionales y extranjeros en la rama. Ésta se centró en liberar el mercado de tierras y apuntalar la producción para la exportación.

Sobre el primer aspecto, en febrero de 1992 se aprobaron las reformas al artículo 27 constitucional, cuyos ejes centrales fueron: la legalización de la renta y venta de parcelas ejidales, la legalización de la inversión de sociedades mercantiles en terrenos rústicos y el fin del reparto agrario.

A tres años de efectuadas las reformas, sin embargo, no ha ocurrido la afluencia masiva de capital al campo, de-

¹ Ernesto Ladrón de Guevara, "De carteras vencidas: evaluación y perspectivas", en *La Jomada del Campo*, septiembre 28, 1993; Y Jorge Laborín Górniz, "Evolución del financiamiento al sector Agropecuario", en *Agroempresa*, octubre, 1993.

bido en gran parte a las condiciones de baja rentabilidad que predominan. Según Arturo Warman, de 30 mil ejidos que existen solamente 38 ejidatarios han solicitado el pleno dominio para enajenarlas, y todos corresponden a ejidos aledaños a zonas urbanas.^é

En cuanto al Tratado de Libre Comercio, el resultado de las negociaciones permite prever que la situación de los exportadores mexicanos no variará sustancialmente, debido a que la desgravación inmediata para las exportaciones mexicanas se obtuvo solamente para el ganado en pie, entre los productos importantes.^f Para el melón y la sandía, la desgravación se limitó al periodo en el que México concentra sus exportaciones. Fueron, sin embargo, los productos más beneficiados, pues en el caso de las rosas y el tomate la desgravación iniciaría después de cinco años, mientras que en el caso de la naranja, quedó sujeta a un arancel del 20% por un periodo de cinco años y con desgravación inmediata para el periodo del 1 de junio al 30 de noviembre (Serra Puche 1992:2).

Esto significa que los principales productos de exportación tendrán que esperar cinco años, a partir de enero de 1995, para beneficiarse con la desaparición del arancel, mientras que en otros productos esta reducción se sujetó al periodo de otoño-invierno, en el cual, tradicionalmente, Estados Unidos ha abierto el mercado a nuestros productos.

En este contexto, no se generó una reactivación notable de la producción para la exportación a partir de la entrada en vigor del tratado. En cambio, la caída de los precios internacionales en 1992 al nivel más bajo del siglo, le afectó severamente. Mientras en 1985 se obtuvieron 1 409 000 dólares por las exportaciones de los principales productos agropecuarios, en 1992 se obtuvieron 1 317 000 dólares (Rubio B. 1994:70). Por otra parte, la sobrevaluación del peso que ocurrió de abril a noviembre de 1994, afectó también al sector al encarecer nuestros productos en el extranjero.

Finalmente, en relación con el objetivo de atraer inversión extranjera al campo, se observa también un claro fracaso. Hasta 1994 México fue, junto con Argentina, el principal receptor de inversión extranjera en América Latina (Banco Mundial 1994:31). Sin embargo, ésta fluyó preferentemente

² *La Jornada*, abril 12, 1994.

³ Antes de iniciar las negociaciones, México había cancelado totalmente sus propios impuestos a la importación de carne norteamericana.

hacia otros sectores. En el año de 1992, el sector servicios absorbió el 29.3% del total, el de comunicaciones y transportes 22.3%, las actividades manufactureras 27.4% y el comercio 14.2%, mientras que los sectores extractivo y agropecuario captaron solamente el 0.8% (Nacional Financiera 1993).

El fracaso en la reactivación agrícola fue reconocido por Carlos Salinas de Gortari, quien declaró:

No ha sido suficiente evitar la incertidumbre en la tenencia de la tierra y darle tranquilidad por igual a ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios [pues los empresarios] no están dispuestos a jugársela corresponsablemente.s

La política de reconversión productiva

El tercer objetivo de la política económica se basó en transformar la estructura productiva de la agricultura, orientando regionalmente la producción hacia los cultivos más rentables, bajo la lógica de comprar en el exterior los bienes básicos. Con este fin se impulsaron durante 1993 dos proyectos: el Plan de Conversión Productiva y el Procampo.

El Plan de Conversión Productiva señala entre sus objetivos:

El Gobierno Federal deberá propiciar las condiciones necesarias para transformar la agricultura hacia una actividad de tipo empresarial que permita a los agricultores competir favorablemente en un mercado abierto. (SAH-H 1993:3)

Por su parte el Procampo señala entre sus objetivos: "Fomentar la reconversión de aquellas superficies en las que sea posible establecer actividades que tengan una mayor rentabilidad." (SARH 1993:3)

Se intentó, en consecuencia, sustituir la producción de granos básicos y de cultivos tradicionales de exportación por los nuevos cultivos de vanguardia como las flores, las frutas y hortalizas. Sin embargo, en los últimos años se observa, a contracorriente de este propósito, un fortalecimiento de la producción de maíz y frijol en tierras de riego.

⁴ *La Jomada*, junio 23, 1993.

El propio Procampo reconoce que: "Entre 1989 y 1992 la superficie sembrada de maíz aumentó en 11.2%. En las zonas de riego del noroeste, el aumento fue de 136.7%." (SARH 1993:2)

Esta situación se explica por el incremento del precio del maíz en términos reales ocurrido en 1991, que se dio como respuesta al nivel extremo que alcanzaron las importaciones del grano en 1990. Mientras en 1987 se habían importado 3 millones 602 mil toneladas de maíz, en 1990 ascendían a 4 millones 102 mil toneladas, y las de frijol pasaron de 39 464 toneladas en 1987 a 330 181 toneladas en 1990 (Salinas de Gortari 1992).

Ante el retiro de los precios de garantía al resto de los cultivos básicos, la apertura comercial y el alza de los costos, la producción de maíz y frijol se convirtió en una alternativa coyuntural para los empresarios agrícolas ubicados en las mejores tierras. Según cifras oficiales, en 1993 se recuperó la autosuficiencia en esos dos granos básicos.

De esta suerte, el plan de reconversión productiva fracasó, mientras que el único objetivo no propuesto por el gobierno, la autosuficiencia, se alcanzó más como resultado de la crisis capitalista que de una política tendiente a conseguirlo.

El fracaso de la vía agroexportadora neoliberal

Ningún otro proceso había mostrado, para la sociedad en su conjunto, el errado rumbo de la política oficial, como el colapso económico iniciado el 21 de diciembre de 1994 con la devaluación del peso.

El déficit en la cuenta corriente, la disminución brutal de las reservas, la fuga de capitales y el declive de la Bolsa Mexicana de Valores, mostraron los pilares de arena sobre los que se sostenía un modelo de desarrollo excesivamente excluyente, que apostó todo al sector externo y al capital extranjero. Al igual que en el resto de la economía, en la agricultura esta crisis revela la debilidad de la vía agroexportadora neoliberal. Los efectos de esta recesión en el sector implican que "llueve sobre mojado", porque, además de la crisis que se vive desde 1985, ahora la debilidad interna del sector profundizará los problemas macroeconómicos del país.

En primer término, la devaluación del peso traerá consigo un encarecimiento de las importaciones. Toda vez que se había privilegiado la compra de granos en el exterior, so-

bre la producción interna, tal estrategia desembocará en la fuga de divisas para la compra de alimentos, así como en el incremento de la deuda externa.^f

Tan sólo el precio del maíz en los mercados internacionales se incrementó en un 80% (AMUCSS 1995:2). Esta situación, en el contexto del incremento de las importaciones de granos básicos, trae como consecuencia un desangramiento de los ingresos internos y la consecuente disminución de las divisas. Las importaciones de frijol que en 1993 habían ascendido a 5 millones de dólares se incrementaron en 1994 a 8 millones; mientras que las de maíz pasaron de 69 millones de dólares en 1993 a 106 millones de dólares en 1994 (Salinas de Gortari 1994). Por su parte, la FAO prevé que las importaciones de cereales en México se incrementarán en un 35% en 1995.⁶

La dependencia alimentaria que antes era considerada como una estrategia sustentada en las ventajas comparativas, ahora se convierte en un pesado fardo para el país.

Esta situación, además, se da en un contexto internacional en el cual tienden a incrementarse los precios de los alimentos. Las conclusiones de la Ronda de Uruguay en diciembre de 1993, que prevén reducir en un 21% las exportaciones subvencionadas en seis años, así como las políticas orientadas a reducir la producción excedentaria en la Comunidad Económica Europea con la nueva Política Agrícola Común, presagian un periodo caracterizado por precios *reales* de los alimentos en el mercado mundial y, por tanto, más altos. Si la producción en Europa se reduce, y con ello también las exportaciones, la producción mundial declinará. Así se podrá equilibrar la oferta y la demanda y, en consecuencia, los precios se acercarán en mayor medida a los costos de producción. Esto llevará a una definición de los precios por el mercado y no, como hasta ahora, por la competencia de las grandes potencias para colocar sus excedentes. Un escenario de esta naturaleza marcaría, necesariamente, una tendencia alcista de los precios.

Por otra parte, uno de los estímulos más importantes que el gobierno anterior ofreció a los productores agropecuarios, fue la reducción a cero del impuesto para la importación

⁵ Tradicionalmente, Estados Unidos ha fomentado los préstamos a la agricultura mexicana, condicionados hacia la compra de granos provenientes de ese país.

⁶ La Jornada, Sección de "Economía", enero 14, 1995.

de tractores, segadoras, cosechadoras, trituradoras, arados, etcétera, que se incluyó como un acuerdo del Tratado de Libre Comercio (SECOFI 1993:10). Ahora, este aliento se desvanece, pues la devaluación encarecerá las importaciones de insumas y maquinaria, incrementando con ello los costos internos de producción.

Se ha señalado que la agricultura contribuirá a la recuperación general como efecto de la devaluación, pues las exportaciones se abaratan y con ello se vuelven atractivas para los compradores. Sin embargo, los cambios favorables serán modestos. En primer término, los precios internacionales de las materias primas y productos alimentarios cayeron en 1992 y no se han recuperado. Según el Banco Mundial, en 1993 los precios de los productos primarios distintos al petróleo estuvieron en cerca de un 50% por debajo del nivel promedio correspondiente al periodo de la posguerra (Banco Mundial 1994:33).

Por otra parte, la recesión en Japón y Alemania en los primeros años de los noventa ha reducido la demanda, mientras que la participación de un amplio grupo de países subdesarrollados en la exportación de flores, frutas y hortalizas ha saturado los mercados. Además, aun cuando bajen los precios, la demanda alimenticia no crece en la misma proporción, porque, una vez satisfecho cierto nivel, el consumo alimentario no aumenta. Además, nuestras exportaciones agropecuarias son básicamente perecederas por lo que no se pueden almacenar por largas temporadas. En este contexto, el abaratamiento de los bienes agrícolas mexicanos, si bien beneficiará al sector, no tendrá efectos para compensar los males del encarecimiento de las importaciones. De esta suerte, el déficit de la balanza comercial agroalimentaria, que en 1994 fue de 1 125 millones de dólares, se verá acrecentado (Salinas de Gortari, Carlos 1994:163).

En resumen, la actual recesión incrementará los costos al interior de la agricultura, al tiempo que el encarecimiento de las importaciones agudizará la situación general. Si además, el gasto público orientado al sector se reduce, la crisis interna se profundizará con el riesgo de dismantelar la producción alimentaria nacional.

En esta coyuntura resulta fundamental corregir el rumbo de la política económica e impulsar una vía de desarrollo que beneficie a los campesinos y fortalezca la seguridad nacional.

LA POLÍTICA AGRARIA

La política agraria que se implementó durante el sexenio de Salinas de Gortari, especialmente con la modificación del artículo 27 constitucional y la nueva ley agraria, tiene que ser analizada en el contexto de la política económica y el papel que se asigna al campo en el modelo de desarrollo neoliberal.

Tres ejes analíticos nos parecen clave para guiar esa reflexión: 1) la concepción respecto al papel del Estado en los procesos de reparto de la riqueza rural; 2) la visión acerca de la compleja relación que debe existir entre la producción para el mercado nacional (autosuficiencia alimentaria) y la producción para la exportación (ventajas comparativas), y, finalmente 3) el tipo de actor productivo que se está buscando privilegiar con el modelo de desarrollo actual. A la luz de esa propuesta veamos cuáles han sido los planteamientos de las principales fuerzas en juego a lo largo del sexenio.

La propuesta agraria del Estado

En primer lugar, la política salinista apunta a establecer las condiciones para implementar una estructura agraria acorde con las condiciones planteadas por la integración comercial previstas en el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá. Para eso, resulta necesario romper de tajo con la herencia revolucionaria agrarista,

Para los promotores de la nueva ley agraria el campo se escindirá inevitablemente en dos y para cada sector habrá una política diferenciada: un campo empresarial, moderno y competitivo en el mercado internacional; otro campesino, atrasado y de subsistencia, apoyado por limitados programas de combate a la pobreza (Pronasol u otros). Frente a este panorama bimodal podemos agregar una tercera dimensión al futuro campo mexicano: el abandono de tierras agrícolas por ser "improductivas" o "inútiles" en el esquema de mercado abierto.⁷ El modelo económico neoliberal nos lleva entonces hacia una estructura agraria escindida en tres: las tierras

⁷Según estimaciones realizadas por instituciones internacionales se espera una importante disminución de la superficie cultivada de cereales en los próximos años, en particular maíz y trigo, que puede variar de 400 mil hasta 800 mil ha.

comerciales para la producción agropecuaria-forestal, las tierras de autosubsistencia y las tierras incultas.

Es para lograr esa estructura agraria trimodal que el Estado renuncia a su papel de regulador y gestor de la propiedad de la tierra en el combate permanente a la concentración de la riqueza. Por eso, más que por las obvias limitaciones existentes para satisfacer todas las solicitudes de tierra, renuncia a su derecho de expropiar y a toda posibilidad de mantener ciertas formas de reparto agrario que permitirían coadyuvar a la lucha en contra de la pobreza. Por el contrario, anula el concepto de latifundio disfrazado, o neolatifundio, y otorga todas las facilidades para la concentración de la tierra.^f

También renuncia a otra de las ideas fundamentales del agrarismo: la función social de la propiedad que debe producir y ser útil a la nación. Es en nombre de ese principio que el Estado tenía derecho de expropiar, sin indemnización, las tierras que rebasaban el límite de la pequeña propiedad o las tierras, tanto privadas como ejidales, que no se cultivaban por un periodo de más de dos años.⁸ En la perspectiva de tener tierras "inútiles", el principio de la función social de la tierra, para abastecer de alimento a la población nacional, pierde sentido.

Por otra parte, busca crear un nuevo actor productivo capaz de sustituir la acción gubernamental para invertir en el campo. El agricultor, el hombre emprendedor del campo, el productor familiar que fue el agente preferencial del desarrollo agrícola de las últimas décadas ya no es pieza clave en los cálculos del neoliberalismo. Desde el punto de vista gubernamental la cartera vencida, que afecta esencialmente

⁸ La nueva ley prevé que las tierras que rebasan los límites establecidos serán vendidas por su dueño en un plazo de un año, o pasado ese lapso, puesta en pública almoneda. Lo cual significa que no sólo no se castiga al infractor, sino que se le concede un amplio plazo para legalizar su situación. El artículo 124 de su ley reglamentaria precisa que "las tierras que conforme a lo dispuesto en esta ley excedan la extensión de la pequeña propiedad individual, deberán ser fraccionadas, en su caso, y enajenadas de acuerdo con los procedimientos previstos en las leyes de las entidades federativas". A la fecha, 3 años después de emitida la ley, ningún estado se ha dotado de tal legislación. Por su parte, el fin del famoso rezago agrario se limita a la revisión expedita de los expedientes que, bajo las actuales circunstancias, en su enorme mayoría no pueden ser más que negativos.

⁹ Para profundizar sobre los aspectos legales que sostienen los conceptos del combate a la concentración de la riqueza y la función social de la propiedad, véase el trabajo de Juan Carlos Pérez Castañeda, *La propiedad y el nuevo derecho agrario en México*, 1994, mimeo.

a productores medianos y grandes, y tiende a crecer a pesar de los programas de reestructuración, aparece como un mal necesario para lograr la modernización del campo.^U En este sentido, los agricultores que no logran ser competitivos en el actual marco económico y cayeron en cartera vencida no pueden esperar solucionar su endeudamiento y, tarde o temprano, tenderán a desaparecer. En su lugar se espera ver la aparición de grandes empresas directamente vinculadas con la inversión agroindustrial. El neoliberalismo agroexportador intenta sustituir al agricultor, que fue el agente de cambio con la revolución verde, por la sociedad mercantil que debe serlo en tiempos de apertura comercial.

Eso explica por qué la nueva ley limita el concepto de patrimonio familiar (imprescriptible, inembargable e inalienable) al espacio ocupado por el asentamiento humano (bienes personales), pensado antaño como un mecanismo para proteger al productor familiar del despojo de sus bienes personales y productivos, y abre las posibilidades de privatizar las tierras parceladas o de uso común (bienes productivos). A ese respecto se ha afirmado que la nueva ley crea, de hecho, una nueva forma legal de tenencia: la propiedad privada ejidal; ya que no hace falta su titulación en pleno dominio para ser transmisible, enajenable y prescriptible (pérez Castañeda, J.C. 1994).

Explica también por qué la ley no aporta nada nuevo en cuanto a las posibilidades de asociación entre pequeños productores, sean privados, ejidatarios o comuneros. Simplemente reitera, en su título cuarto, la existencia de tres formas asociativas: la unión de ejidos, la asociación rural de interés colectivo (ARIE) y la sociedad de producción rural. En contraste, dedica un título completo, el sexto, a la creación de las sociedades mercantiles propietarias de tierras agrícolas, ganaderas o forestales, pensadas para atraer el capital financiero, en particular el extranjero.

La principal organización nacional del sector empresarial agroindustrial, el Consejo Nacional Agropecuario, apoyó incondicionalmente la proposición gubernamental. Sin embargo, es importante destacar que en los siguientes meses a la aprobación de la nueva ley agraria numerosas organiza-

¹⁰ Tornando como modelo la actual estructura agraria de los países industrializados (sin reparar en sus graves problemas), se aduce que para lograr la modernización del campo mexicano la población económicamente activa en el sector agropecuario-forestal debe pasar de 27% a menos de 10 por ciento.

ciones regionales o sectoriales de los agricultores hicieron fuertes críticas a algunas de sus propuestas, en particular en torno a la creación de las sociedades mercantiles propietarias de tierra (C. de Grammont, H. 1994).

La propuesta del Consejo Agrario Permanente

Años atrás, las propias organizaciones campesinas habían manifestado su inquietud por transformar la legislación agraria y su relación con el Estado. Sus principales proposiciones eran: acabar con la intervención de la burocracia gubernamental en la vida del ejido; terminar con la ineficiencia y la corrupción agraria con el fin de renovar la vida democrática de los ejidos; consolidar la propiedad ejidal; flexibilizar el funcionamiento del ejido, creando nuevas figuras asociativas y permitiendo la libre formación de asociaciones productivas entre ejidatarios, y entre ejidatarios y pequeños propietarios; buscar una mayor participación de las organizaciones campesinas en los procesos de comercialización e industrialización gracias a la desincorporación de las empresas estatales a favor de las organizaciones campesinas con capacidad de autogobernarse.

De esta manera, desde la campaña de Salinas de Gortari parecía haber un acuerdo fundamental entre varias organizaciones campesinas y el nuevo gobierno sobre la necesidad de transformar la relación paternalista y patrimonialista entre las organizaciones de productores y el Estado, racionalizar la intervención estatal y propiciar la autogestión de las empresas campesinas. Es sobre la base de esas coincidencias que se creó, el 10 de abril de 1990, el Consejo Agrario Permanente (CAP), que aglutinó a la mayor parte de las organizaciones campesinas del país en torno a la problemática de la organización productiva.¹¹ Sin embargo, después de tres años de administración salinista la propuesta gubernamental de darle fin al reparto agrario, con la modificación del artículo 27 constitucional, y de elaborar una nueva ley

¹¹ El CAP reagrupa a las organizaciones oficiales: CNC, UGOCM, OO, CAM, y a las autónomas: UNORCA, CONUC, UGOCP, 400 Pueblos, CCC, UNTA, CIOAC y ALCA-NO. El CAP es el frente de organizaciones más importante del país. Sin embargo, demuestra una gran fragilidad por los desacuerdos que oponen las organizaciones frente a la política salinista.

agraria rompió esos acuerdos y provocó la reacción en contra de numerosas organizaciones.

Hubo una posición por parte de las organizaciones que representan al campesinado pobre, inicialmente agrupadas en la Coordinadora Nacional Plan de Ayala (CNPA), que consistió en rechazar la proposición de dar fin al reparto agrario. Esas organizaciones se reagruparon en la Coordinadora de Organizaciones Agrarias (COA)¹² y propusieron la redacción de un nuevo artículo 27 constitucional cuyas principales proposiciones fueron: proseguir con el reparto agrario; mantener el principio de la propiedad social y la prohibición a las sociedades mercantiles de ser propietarias de tierra; abrir el campo a la inversión privada a través de contratos de concesión otorgados por el ejecutivo; y, fomentar la compactación de tierras para acabar con el minifundio. Esa corriente agraria fue derrotada por el propio CAP.

Después de fuertes tensiones internas, el CAP aceptó la modificación al artículo 27 propuesta por el gobierno, y, por lo tanto, reconoció la necesidad de terminar el reparto agrario con el finiquito del rezago agrario. Pero, al poco tiempo, la propuesta gubernamental de nueva ley agraria le obligó a dar una respuesta capaz de defender la economía campesina. La inconformidad de las organizaciones campesinas se centró en los capítulos de la ley referidos a la tenencia de la tierra, al fomento a la producción agropecuaria, a la estructura organizativa del ejido y a las sociedades mercantiles propietarias de tierra.

El conjunto de propuestas hechas por el CAP a la nueva ley mantiene como referente implícito la autosuficiencia alimentaria; un mercado protegido (o menos abierto que en la actualidad); un Estado benefactor eficiente; el respeto a la vida autónoma de las organizaciones; la concertación entre organizaciones campesinas y gobierno para la planificación de la producción agropecuaria; una agricultura subsidiada y el pequeño productor como protagonista del desarrollo agropecuario-forestal. Sobre estas bases se destacan cinco proposiciones clave:

¹² Además de la CNPA participaron en la COA una fracción de la Unión General Obrera Campesina y Popular (uGOCP), la Coalición de Organizaciones Democráticas Urbanas y Campesinas (CODUC), la Comisión Mexicana 500 Años de Resistencia India y Popular (CM-500), la Unión Campesina Democrática (uco).

1) Se mantiene la función del Estado, en cuanto a su papel en la planificación y fomento productivo, a través de la formulación de programas nacionales de desarrollo rural de largo alcance (del tipo de las Farm Bill en Estados Unidos y de la Politique Agricole Commune en Europa). No obstante, la nueva ley sólo propone "programas de mediano plazo y anuales" (art.S),

2) Se conserva el concepto de patrimonio familiar del ejido y de la comunidad, y, por lo tanto, la indivisibilidad de las tierras de uso común, así como los derechos familiares de sucesión de la parcela para proteger al pequeño y mediano productor, cuando la ley aprobada promueve la privatización de las tierras.

3) Se fortalece la vida democrática ejidal y comunal, precisando el papel de sus órganos de decisión, mientras la propuesta oficial tiende a debilitar la función de los órganos de decisión del ejido.

4) Aun si se acepta la idea del agotamiento del reparto de las tierras nacionales, se mantiene la idea de un reparto agrario "selectivo". Para eso se plantean tres posibles fuentes de acceso a la tierra: a) el neolatifundio;¹³ b) las tierras que se benefician de obras públicas que modifiquen o intensifiquen el uso del suelo (riego esencialmente), tal como lo preveía la ley anterior; e) las tierras decomisadas al narcotráfico (posibilidad prevista en la nueva ley).

5) Se busca que las sociedades mercantiles propietarias de tierra sean un instrumento legal al servicio de los legítimos productores agropecuarios y forestales (pequeño propietario, ejidatario o comunero) y no del capital financiero nacional o extranjero.¹⁴

A pesar de los esfuerzos del CAP para proponer una ley alternativa, sus proposiciones más importantes no fueron

¹³ Se mantiene el concepto de neolatifundio fijando la superficie total de la pequeña propiedad a partir de cuatro criterios que impedirían la excesiva concentración de la tierra: 1) contabilizar a nivel nacional los predios de cada propietario; 2) mantener el concepto de preatanombres (que desaparece en la nueva ley); 3) sancionar penalmente la simulación agraria (no hay penalización legal del latifundio en la nueva ley); 4) entregar el 50% de los latifundios a los núcleos agrarios que denuncien su existencia.

¹⁴ Para ese propósito se plantea que sólo los productores agropecuarios mexicanos (pequeños propietarios, ejidatarios o comuneros) pueden ser dueños de acciones de tipo "T" (tierra), mientras los extranjeros (personas físicas o morales) sólo podrán ser propietarios de acciones de tipo "B" (bienes muebles), pero sin rebasar el total del 30% del monto total del capital social de la sociedad.

tomadas en cuenta por el Congreso de la Unión, ya que la nueva ley agraria se funda en un proyecto de nación diferente al proyecto propuesto por las organizaciones campesinas que integran el CAP.

LA POLÍTICA LABORAL

Contradictoriamente con el modelo de desarrollo que ha sido implementado en el campo, y que indudablemente está conduciendo a ampliar al sector de los trabajadores rurales, no existe una política explícita en materia laboral.

El abandono de tierras consideradas improductivas, en donde resulta costoso mantener la autosubsistencia campesina sin contar con ningún tipo de apoyo por parte del Estado, no ha sido acompañado de un proyecto amplio alternativo, que no sea un programa asistencialista, como el de Solidaridad.

Por otra parte, aunque uno de los principales argumentos que sostiene la política de las ventajas comparativas es que el sector agroexportador genera más empleos que el tradicional y, de esta forma, constituye una de las principales fuentes de trabajo para los campesinos pobres que han abandonado sus tierras, las empresas agrícolas orientadas a la exportación están generando formas de empleo precario. Es decir, sin que medie un contrato laboral, con salarios a "destajo" o "a trato", sin ningún tipo de prestaciones sociales, privilegiando la contratación de mujeres, niños e indígenas pobres que constituyen los grupos más vulnerables de la sociedad rural.¹⁵

A la fecha, se calcula que los asalariados agrícolas representan más de la mitad de la población económicamente activa del campo, o sea, más de 4 millones de trabajadores agrícolas (pedrero, M. y Embriz, A. 1992). Una parte importante de ellos se ha visto obligada a salir de su zona de origen, por falta de alternativas productivas, para migrar hacia las regiones en donde se concentra la demanda de mano de obra (Astorga, E. 1985), principalmente en los estados que se ubican al noroeste del país, o bien hacia los Estados Unidos.

¹⁵ En 1985, Enrique Astorga (1985) calculaba que había un poco más de 4 millones de jornaleros, de los cuales más de la mitad estaba integrada por mujeres y niños. Lourdes Arizpe y otras autoras calculaban en 1988 mismas fechas que las asalariadas agrícolas podían ascender a un millón y medio (Arizpe, L. et al. 1989).

En particular, resulta dramática la situación de aquellos que se aventuran a traspasar la frontera como indocumentados, careciendo por completo de alguna ley o de un acuerdo internacional que los proteja. Bien al contrario, las campañas xenofóbicas en contra de ellos se intensifican en los estados sureños del vecino país y los coloca en las peores condiciones para vender su fuerza de trabajo.

En este sentido, los problemas más importantes que enfrenta esta población se derivan de la pobreza extrema a la cual los ha lanzado este nuevo modelo de desarrollo,¹⁶ así como de las condiciones en las que tienen que vivir y trabajar cuando salen de sus pueblos. La ausencia de una política para este sector ha generado una situación de exclusión para ellos, que se inicia en sus propios lugares de origen y se incrementa en los lugares en donde trabajan.

La nueva ley agraria, es un claro ejemplo de las formas de exclusión que padece este sector. En ella se establecen las bases que otorgan a los jornaleros, y a todos los que carecen de tierra en los ejidos o en las comunidades, el papel de "avecindados" cuyos derechos se restringen a aquellos que la Asamblea Ejidal o Comunal acepte otorgarles. De esta manera, son los productores, ejidatarios o comuneros, los que tienen en sus manos la decisión de otorgar a los que no tienen tierra un lugar donde vivir, y quienes toman las decisiones respecto a los proyectos productivos que puedan echarse a andar con el apoyo de programas como el de Solidaridad.

Por otra parte, en el documento que acompañó las propuestas de reforma al artículo 27 constitucional los jornaleros sólo encuentran sitio cuando se habla de la imposibilidad de continuar con el reparto agrario y se plantea que ya no hay condiciones para que los que no tienen tierra sigan solicitándola. Mientras en los "Diez puntos para la libertad y justicia del campo mexicano", presentados por el presidente Salinas al momento de hacer las reformas a la ley agraria, sólo el sexto punto atañe a los jornaleros, y se propone promover su sindicalización, considerando necesario asegurar que en su relación laboral habrá un trato justo.

Respecto a esta propuesta, cabe señalar que desde hace décadas la CTM y la CNC se disputan el monopolio de la sindicalización agrícola oficial, aunque también hay sectores o¹⁷

¹⁶Se calcula que el 51% de la población rural vive en condiciones de pobreza y el 24% en la pobreza absoluta, especialmente entre la población indígena (Armando Bartra, *La Jornada del Campo*, enero 19, 1993).

ganizados por la CROM y la CROC. La CNe opera básicamente en Sonora, a través del Sindicato Salvador Alvarado, pero cuenta con el Sindicato Nacional Campesino de Trabajadores de las Ramas Agrícola, Forestal y Conexas que integra a diversas secciones de cañeros, cafeticultores, tabacaleros y otros, reuniendo en ellas a pequeños productores y trabajadores.

Por su parte, la CTM formó en 1979 el Sindicato Nacional de Trabajadores del Campo, que agrupa en su mayoría a los trabajadores de los campos hortícolas de Culiacán, Los Mochis y San Quintín. No obstante, sus bases más estables en el medio rural se encuentran entre los trabajadores y trabajadoras de las agroindustrias empacadoras y procesadoras de alimentos, en donde hay una importante participación de trabajo femenino.

Aunque existen otras organizaciones operando a nivel regional, la Central Independiente de Obreros Agrícolas y Campesinos (CIOAC) constituye la tercera fuerza de mayor importancia organizativa de los jornaleros del campo. Surge como una instancia de sindicalización independiente, y crea, en 1975, el Sindicato Nacional de Obreros Agrícolas y Similares (SNOASC) que desde entonces lucha por su registro oficial. Funciona principalmente en los estados de Sinaloa, Baja California, Oaxaca, Guerrero y Chiapas.

Actualmente estos sindicatos agrícolas pugnan por conseguir una jornada estable de 8 horas diarias, por el descanso semanal, derecho a aguinaldo, vacaciones, prima de antigüedad, seguro médico y jubilaciones, entre las demandas más importantes.¹⁷ Sin embargo, la eventualidad del empleo, las características de los sectores que los contratan, la composición social de los grupos que integran hoy en día el asalariado rural, y las nuevas formas de organización flexible del trabajo, dificultan seriamente, si no es que impiden, la sindicalización rural y el logro de estas demandas.

A su vez, la ambigüedad de las leyes que regulan las relaciones laborales en el medio rural es enorme y no ofrecen un marco legal que verdaderamente sienta las bases para lograr la sindicalización rural. Los sindicatos agrícolas han tenido que fundamentar sus operaciones en el capítulo VIII de la Ley del Trabajo (artículos 279 al 284), pero su acción se encuentra limitada porque el artículo 280 de esta ley

¹⁷ La CIOAC ha comenzado a realizar trabajo de organización en los lugares de expulsión de mano de obra, implementando proyectos de empleo alternativo; sin embargo, se trata apenas de experiencias poco significativas.

establece que para ser considerado trabajador de planta, y gozar de derechos y prestaciones laborales, es necesario tener "una permanencia continua de tres meses y más al servicio de un patrón", cuando la mayor parte de los jornaleros son eventuales. Uno de los problemas más graves que se deriva de esta situación es la falta de cobertura en servicios de salud para esta población.

Además, es importante considerar que las relaciones laborales en las que participan los jornaleros no sólo son las que se dan con grandes empresarios agrícolas. Una parte importante de los jornaleros labora para pequeños productores que muy difícilmente podrían ofrecer a sus trabajadores lo que establece la Ley del Trabajo. Según la Encuesta Nacional de Empleo (pedrero, M. y Embriz, A. 1992), más del 50% de los jornaleros trabaja para el sector campesino, ejidatarios y pequeños productores dedicados al cultivo de básicos, principalmente maíz y frijol, en tanto que más del 50% laboró sin percibir ninguna remuneración salarial.

Por otro lado, la composición social de este grupo es sumamente heterogénea, participan hombres, mujeres, niños y ancianos, indígenas y no indígenas. Actualmente, se calcula que entre el 80 y el 95% de la mano de obra que labora en los empaques de frutas, hortalizas y flores, productos destinados básicamente a la exportación, son mujeres (Lara, S. 1992; Suárez, B. 1993). Se trata de una mano de obra local, que no tiene que desplazarse de sus lugares de origen y por lo mismo no enfrenta la misma problemática que los migrantes. Pese a ello, y a que pueden percibir mejores ingresos, sus condiciones de trabajo y de vida no dejan de ser precarias; por lo regular es una población muy joven, con niveles de escolaridad relativamente altos, pero con poca experiencia laboral. Muchas veces se encuentran formalmente sindicalizadas en secciones de la CTM, de la CROM o de la CROC, lo que no impide que trabajen sin contratos, en horarios de más de 12 horas, pagadas a destajo y sin ningún tipo de protección laboral, ni de ayuda para el cuidado de sus hijos.

En esas condiciones, resulta claro que la propuesta de sindicalización no constituye una verdadera alternativa para enfrentar la problemática de los trabajadores agrícolas. Menos aun en la situación actual, en la que la liberalización del

18 Según Mercedes Pedrero y Arnulfo Embriz (1992), de un total de 4 173 860 trabajadores agropecuarios que no tienen acceso a la tierra solamente el 2.1% son asalariados permanentes (pp. 385).

comercio ha llevado a las empresas agrícolas a operar con sistemas que suponen una gran flexibilidad en sus sistemas productivos. Actualmente, las empresas agrícolas más modernas se mueven de un lugar a otro, aprovechando las mejores tierras, el agua, la cercanía a los mercados, la posibilidad de contar con abundante mano de obra, etcétera. Diversifican sus cultivos y sus actividades, de tal manera que cambian de giro de un ciclo al otro. Pero el cambio más importante es que han comenzado a utilizar equipos de trabajadores especializados que funcionan como empresas de servicios. Todo ello ha tenido un fuerte impacto sobre el uso de la fuerza de trabajo, restando posibilidades de negociación a los sindicatos, sobre todo a aquellos que agrupan a trabajadores que no cuentan con alguna especialización (Lara, S.M. 1994).

Para resistir a esta flexibilidad "salvaje" o "primitiva" (De la Garza, E. 1992), que descansa sobre el uso intensivo de la fuerza de trabajo sin ofrecer ningún tipo de compensación salarial y se traduce en formas de empleo cada vez más precarias, algunos trabajadores han comenzado a especializarse en ciertas tareas y a organizar sus propios equipos de trabajo, negociando directamente con los patrones sus condiciones laborales, sin pasar por los aparatos sindicales.¹⁹

Por su parte, los peones no calificados, que por lo regular son los migrantes indígenas, están sufriendo drásticamente los efectos de estas nuevas formas de organización del trabajo y de flexibilización de las empresas, por lo que han comenzado a reforzar sus redes comunitarias y de carácter étnico, las cuales se convierten en una instancia fundamental para resolver sus problemas cotidianos que no se restringen únicamente a lo laboral.

Así, ha surgido en el Valle de San Quintín y en los valles de Sinaloa, una serie de organizaciones con base étnica, fundamentalmente entre los mixtecos, los zapotecos y los mixes de Oaxaca.²⁰ La originalidad de estas organizaciones

19 En la costa de Hermosillo, Sonora, encontramos equipos especializados en el corte de uva de mesa que se destina a la exportación. Estos equipos han comenzado a integrarse con trabajadores que tienen experiencia en esta labor, porque han trabajado varias temporadas en Estados Unidos, incluso algunos residen allá y por eso se les llama "pochos". Trabajadores de Sinaloa, que también tienen experiencia en esta labor, hacen lo mismo, conformando equipos que tienen una base familiar.

20 En San Quintín encontramos el Comité Cívico Popular Mixteco, la Asociación Cívica Benito Juárez, la Organización del Pueblo Explotado y Oprimido, la Organización Regional de Oaxaca, el Comité de Macuiltianguis y el Comité de Tlacolula.

reside en su amplitud para dar cabida a una gran cantidad de demandas y necesidades de sus miembros, que van desde la obtención de un predio donde asentarse y de los servicios urbanos, a la consecución de apoyos para la celebración de sus fiestas tradicionales. Estas organizaciones se convierten también en el espacio para la reelaboración de su identidad en un nuevo contexto social, porque cada día les es más difícil regresar a vivir a sus comunidades. Las redes sociales de carácter étnico se convierten así en una **alternativa** para este sector de jornaleros.

Otra alternativa que encuentran actualmente los jornaleros está en los comités autónomos de defensa de los Derechos Humanos. En particular, en Sinaloa y en Baja California estos comités han apoyado a los jornaleros, sin limitar su acción a la problemática laboral. Además de trabajar con los empresarios y las autoridades para otorgar garantías a los **trabajadores** en lo que se refiere a sus condiciones de vida en los campos y en los albergues, los problemas de salud provocados por plaguicidas y **agroquímicos**, la atención a menores, los **problemas** de violencia a los que se enfrentan especialmente las mujeres, entre otros, realizan una labor más **amplia** de sensibilización a la población local que pone el acento en la problemática de los jornaleros como un asunto de derechos humanos que pasa por su condición de género y étnica. Al igual que las redes étnicas, defienden a éstos de manera integral y los apoyan en las diversas situaciones a las que se enfrentan por el hecho de encontrarse fuera de sus lugares de origen, desempeñando múltiples actividades para resolver su sobrevivencia en condiciones de vida sumamente difíciles.

También es importante mencionar la labor desempeñada por el Programa Nacional de Solidaridad con **Jornaleros Agrícolas** (PRUNSAJ) en este último sexenio.²² Este **programa** ha desarrollado pequeños proyectos generadores de empleo, como Empresas en Solidaridad en las zonas de expulsión, & la vez que ha implementado acciones de atención a los migrantes, mediante la construcción de albergues, el mejoramiento de campamentos y colonias en donde actualmente residen los jornaleros, el mejoramiento de servicios de sa-

21 En Culiacán **encontramos** a la Comisión de Defensa de los Derechos **Humanos** de Sinaloa, a cargo de Óscar Loza y María **Teresa** Guerra, mientras que en Tijuana **está** operando el Comité Binacional de Derechos Humanos.

22 Anteriormente existió una serie de programas oficiales de apoyo puntual a **jornaleros** del campo, promovidos por **FIOCER**, INEAO INCA, **entre otros**.

Jud, de abasto, de atención a escolares, guarderías y el desarrollo de actividades culturales. El problema es que se trata todavía de un programa de gobierno de carácter asistencial, que no ha logrado tener alcance nacional ni proponer alternativas que incluyan la problemática laboral.

En este sentido, las alternativas actuales son esfuerzos aislados y dispersos que no resuelven de fondo un problema desencadenado por el nuevo modelo de desarrollo. Falta implementar una política **general** que tiene que contemplar de manera integral a los trabajadores agrícolas, hombres y mujeres.

PROPUESTAS ALTERNATIVAS PARA LA CONSTRUCCIÓN DE UN MODELO INCLUYENTE

La política agropecuaria actual, que el régimen salmista llevó a sus últimas consecuencias, ha generado una crisis brutal no sólo en el terreno económico sino en lo social. Su principal característica es la exclusión de una fracción **importante** de la población de los niveles de bienestar que una sociedad moderna puede otorgar. Una política alternativa debe **ser** en lo económico incluyente, y en lo social participativa y democrática. Debiera contemplar los siguientes elementos.

Una vía de desarrollo con soberanía alimentaria

Se propone una vía de desarrollo alternativa centrada en el fortalecimiento de la producción nacional y en el papel estratégico de la agricultura en la economía del país. El primer aspecto implica ubicar a los campesinos y empresarios agrícolas nacionales como los sujetos estratégicos de la reactivación de la rama. La recuperación del papel prioritario de la **agricultura** en el desarrollo del país implica transformar a la **rama** en depositaria de la soberanía alimentaria nacional.

Se reivindican dos sectores como relevantes:

- 1) La producción para el mercado interno, especialmente los alimentos básicos, como **productos** de vanguardia y ejes de arrastre para la recuperación de la rama.
- 2) La producción para la exportación, especialmente los productos no tradicionales: frutas, flores, hortalizas, ganado, como medio de integración al mercado mundial.

Entre los objetivos principales, esta vía alternativa deberá buscar la autosuficiencia alimentaria como una prioridad, a través de una Ley Agrícola que eleve al rango de interés nacional la producción interna de granos básicos y la suficiencia alimentaria (AMUCSS 1995: 10).

Para alcanzar estos propósitos se requiere de una política de fomento productivo de largo plazo que aspire a la capitalización del sector agropecuario, torne rentable la actividad para sus productores, y eleve el ingreso de los campesinos.

Para ello se requiere:

- incrementar el gasto público al sector;
- aumentar el crédito por lo menos en un monto equivalente a la participación de la rama al PIB (AMUCSS 1995:4);
- establecer tasas preferenciales de interés que deberán al menos equipararse a las tasas vigentes en los otros dos países del bloque comercial del TLC (AMUCSS 1995:5);
- renegociar las carteras vencidas;
- establecer precios remunerativos, distintos a los precios internacionales que presentan una tendencia decreciente;
- implementar una política de subsidios vía pagos directos y subsidios vinculados a los precios de los productos sensibles (CECCAM 1993:28).

La política de fomento debe ser diferenciada por productores y por regiones, de tal manera que apoye en mayor medida a los más desprotegidos:

1) Para los campesinos pobres se requiere un proyecto que regenere sus condiciones productivas y su capacidad de conservación de los recursos, por la Vía de convertirlos de nuevo en sujetos de crédito, impulsar la organización productiva fortaleciendo la producción que tradicionalmente han cultivado: los granos básicos.²³

Hasta ahora, los pequeños proyectos productivos dirigidos a este sector han sido esencialmente de carácter asistencial, con el propósito de complementar su ingreso, pero no

²³ Por campesinos pobres nos referimos a aquel sector cuya producción en la parcela no le alcanza para sobrevivir y debe vender parte de su fuerza de trabajo.

de fomentar la producción y el desarrollo tecnológico. Se requiere incluirlos como sujetos productivos con un papel funcional en el aporte de alimentos y de ahí derivar las acciones de política a seguir.

2) Para el sector de los campesinos medios, muchos de ellos organizados ya en los distintos tipos de asociación productiva, se requiere de entrada la reestructuración de su cartera vencida, la reducción de las tasas de interés a tipo preferencial, el subsidio de los insumos y el agua, y el establecimiento de precios remunerativos a sus productos.^{vs}

3) Para el sector de los pequeños y medianos empresarios, de igual forma, la reestructuración de la cartera vencida y el establecimiento de tasas de interés preferenciales, así como estímulos a la productividad y al rendimiento en los cultivos estratégicos para la alimentación.

Para que una política de esta naturaleza sea factible, es necesario revisar los acuerdos establecidos en el TLC, con el fin de retirar a los granos básicos del tratado, bajo el entendido de que el plazo otorgado para homogeneizar las condiciones productivas con los otros países es insuficiente y se contrapone al propósito de la autosuficiencia alimentaria.

Asimismo se propone la creación, dentro del TLC, de fondos trinacionales para la cooperación y el desarrollo, "que tengan como propósito explícito y normado impulsar el desarrollo y reducir las asimetrías de México, principalmente en el sector agropecuario." (CECCAM 1994: 18).

Finalmente, se requiere una política que busque como un objetivo prioritario la conservación de los recursos naturales.

En tanto los lineamientos planteados comprenden una política de mediano y largo plazos para reactivar al sector e incrementar el bienestar en su población, es necesario implementar a la brevedad un plan de emergencia para la agricultura, que evite que los efectos de la recesión, antes descritos, desmantelen la producción y afecten de manera irreversible la capacidad productiva de la rama. Se debe partir de que la agricultura es un sector de inversión riesgosa a la vez que la base de la seguridad nacional, por lo que no se puede evaluar bajo criterios de racionalidad económica.

24 Por campesinos medios nos referimos a aquel sector de la economía campesina, cuya producción les permite sobrevivir del ingreso de la parcela. Generalmente se encuentran organizados en instancias para la producción, el abasto o la comercialización.

Una política agraria vinculada a la reestructuración productiva

Consolidada la política de apertura comercial y privatización, y a la luz de los conflictos agrarios que surgieron después de la aprobación de la nueva ley agraria, es necesario repensar el problema de la tierra. Algunos de los principales elementos que deben guiar esa reflexión son los siguientes.

1) La apertura comercial, aun revisada para asegurar la autosuficiencia alimentaria, provocará profundos cambios en la estructura productiva nacional. Las consecuencias inmediatas de la política neoliberal son: a) la bancarrota de parte de la agricultura nacional; b) el incremento de los procesos de migración del campo a la ciudad (o hacia Estados Unidos); e) que ciertas tierras se volverán improductivas (para el mercado), y declararlas ociosas para su afectación y entrega a los campesinos no resolverá el problema de su pobreza si no se acompaña de acciones de fomento a la pequeña producción.

2) El ejido ha dejado de ser la unidad básica unívoca de todas las acciones en el campo. Ya no es una unidad económica eficaz no sólo por la falta de apoyo gubernamental, sino porque los procesos de diferenciación social en su interior han creado múltiples intereses que tienden a fraccionar al ejido en grupos de interés claramente diferenciados. Uno de los efectos de esa diferenciación social es que las empresas campesinas no integran indistintamente a todos los ejidatarios, sino a grupos específicos normalmente de un mismo nivel económico. Desde la década de los ochenta tampoco parece ser un aparato político corporativo eficiente. Tal vez se está fortaleciendo como aparato administrativo por la política gubernamental que lo utiliza como instancia de intervención de Pronasol.

Por otro lado, es contradictorio mantener un solo marco jurídico rígido que determina el funcionamiento del ejido a lo largo y ancho del país cuando existen múltiples formas concretas de organización ejidal. Parece que un esquema flexible de organización respondería mejor a las necesidades cambiantes de las regiones campesinas. En ese sentido, es importante rescatar un planteamiento hecho desde la proposición gubernamental de la nueva ley y que se ha mantenido en el texto definitivo: es el reglamento interno de los ejidos y comunidades, elaborado por ellos mismos, el que debe determinar la vida de cada núcleo agrario (art. 10). Además,

eso abre la posibilidad de permitir la participación democrática a los grupos sociales que no tienen canales de representación en el ejido por no ser titulares de la parcela (mujeres, jóvenes, jornaleros, avecindados), y de adaptar el funcionamiento de los ejidos a las condiciones reales de cada uno de éstos.

3) Si bien hubo razones históricas para establecer una clara diferenciación entre tierras agrícolas y ganaderas, hay que reconocer que eso produjo un impacto negativo sobre el buen uso del suelo. Una ley agraria alternativa debería encontrar mecanismos adecuados para permitir la integración de la actividad ganadera y agrícola, sin descuidar mecanismos de control del tamaño de la propiedad y del uso de los recursos naturales.

4) Es políticamente estéril y económicamente ineficaz mantener una dicotomía antagónica entre ejido y pequeña propiedad. La crisis de rentabilidad del sector agropecuario, ha llevado a importantes acercamientos entre ejidatarios y pequeños propietarios en torno al problema de la cartera vencida, mientras que se destaca un pequeño núcleo de grandes empresas agroindustriales competitivas en el marco del TLC. Si se quiere tener una política de fomento eficiente, y además terminar con los aparatos corporativos, la relación del gobierno con los productores debe ser diferenciada de acuerdo al nivel económico de las empresas y no a su estatus jurídico.

Tomando en cuenta esos elementos que conforman el marco social y político de toda acción agraria, creemos que una política agraria alternativa debería tener dos ejes de intervención: un reparto agrario "selectivo" y la rehabilitación agraria.

La idea de mantener un reparto agrario "selectivo", planteada por el CAP en 1992, es que menos que nunca se puede abandonar la función social del Estado de luchar en contra de la pobreza y repartir la riqueza social cuando la mitad de la población vive por debajo del nivel de reproducción definido por los propios organismos internacionales de cooperación. Retomamos la idea de un reparto "selectivo", a diferencia del reparto masivo llevado a cabo desde la revolución hasta la década de los sesenta, porque, aun en el marco del artículo 27 anterior a su modificación, existen limitadas posibilidades para mantener la distribución de tierras y ninguna posibilidad de satisfacer la demanda potencial, conformada por todos los pobres del campo (y tal vez buena parte de la ciudad). Sin embargo, en la situación actual del país, de pobreza masiva y falta de empleo, toda política de distribu-

ción de tierra es un factor más en la compleja lucha por elevar el nivel de bienestar de la población. Por modesta que sea la distribución de tierras en el futuro, debe vincularse con las necesidades de una estructura productiva eficaz tanto para el autoconsumo familiar como para la producción mercantil campesina.

Sin embargo, las propuestas del CAP de mantener claramente establecida la posibilidad del reparto de los latifundios disfrazados, de las tierras mejoradas por la inversión estatal y de las tierras dedicadas al cultivo de enervantes, siguen vigentes pero son insuficientes en el actual marco legal. Efectivamente, la tendencia impuesta por el nuevo marco jurídico aprobado a lo largo del sexenio es de trasladar la realización de las obras de infraestructura al sector privado (se privatizan los recursos naturales, en particular el agua). Si no hay capacidad para revertir ese proceso de privatización, habría que repensar los derechos y deberes de cada parte: de las compañías que obtienen las concesiones de explotación, de los agricultores (ejidatarios o pequeños propietarios) que se pueden beneficiar de las obras de infraestructura realizadas con inversión privada y del gobierno. La idea central que defendemos es que los bienes naturales son propiedad de la Nación y que su concesión a particulares no puede ir en contra de los intereses nacionales. En ese sentido, se puede pensar en mantener mecanismos de redistribución de la tierra cuando ésta se beneficia de la realización de obras de irrigación que mejora su calidad, independientemente de saber si el agua ha sido concesionada a particulares.

El segundo eje, la rehabilitación agraria, tiene que ver con la necesidad de tener una estructura agraria adecuada a las necesidades de una producción eficiente.²⁵ En síntesis se trata de conformar empresas compactas y de tamaño adecuado en contra de las históricas tendencias al parcelamiento y disminución de la propiedad (sea ésta ejidal o privada).²⁶ Hace algunos años, el Centro de Estudios Históricos del Agrarismo Mexicano (CEHAM) elaboró una propuesta de rehabilitación agraria para revertir el problema del minifundio y

²⁵ Esa **proposición** fue hecha por la COA en su proyecto de redacción del nuevo **artículo 27** constitucional.

²⁶ El posible modelo de la rehabilitación **agraria** se encuentra en Francia cuando, en el **marco** de la creación del llamado "mercado **común**" (idea anterior a la creación de la Comunidad Económica Europea), ese país decidió ser una de las principales **potencias** del mundo **agrícola**.

parcelamiento de la tierra ejidal. En síntesis, la propuesta consiste en proponer una acción sistemática y de larga duración para compactar las parcelas ejidales. Sin embargo, la propuesta padece de varias limitaciones si no se acompaña de un proyecto de instrumentalización más preciso: es excesivamente onerosa si se plantea como un programa nacional aplicable a los cerca de 30 mil ejidos; es pensada exclusivamente para el sector ejidal cuando el problema del minifundio atzaviesa por igual al sector de la pequeña propiedad; su mayor limitación es que se puede considerar como un esfuerzo inútil en la medida en que mientras el gobierno gasta enormes cantidades de dinero para compactar parcelas, los propios productores seguirán subdividiendo sus tierras (aun más en la perspectiva de la privatización) para heredar a su familia.

La rehabilitación agraria puede constituir una salida a la falta de productividad de una importante proporción de las unidades de producción, siempre y cuando se vincule estrechamente con la problemática de la reestructuración productiva y se creen las condiciones para su rentabilización a corto o mediano plazo. En donde los productores se organizan para crear empresas productivas el programa de rehabilitación podría intervenir para facilitar la compra de tierra, la permuta o la renta, apoyando con subsidios (crediticios, fiscales) y acciones legales con el fin de dar a la empresa una estructura agraria adecuada. De esa manera, la rehabilitación agraria puede ser un instrumento para fortalecer la pequeña producción y limitar la migración, se vincula con la necesidad de producir alimentos para la nación o para el mercado externo.

Una política laboral basada en redes sociales

Una política laboral alternativa necesita generar los mecanismos institucionales y legales para permitir la inclusión de los trabajadores agrícolas en la estructura organizativa de sus comunidades de origen y, desde allí, generar programas de empleo alternativo, que tengan viabilidad económica y les otorguen un estatus social digno.

En segundo lugar, esta política debe apoyar la creación de redes comunitarias para que aquellos que se vean obligados a trabajar en otros lugares cuenten con los medios para negociar en mejores condiciones su fuerza de trabajo, desde que salen de sus pueblos hasta que regresan. En este senti-

do, convendría generar programas de capacitación que les permita lograr una amplia formación y conformar equipos especializados en distintas tareas.

En tercer lugar, resulta fundamental crear un marco legal adecuado, que integre la problemática de los distintos sectores: mujeres, niños, indígenas, migrantes, etcétera, considerando especialmente el caso de los migrantes que se dirigen hacia Estados Unidos.

En cuarto lugar, además de contemplar los problemas referidos a las obligaciones que deben tener las empresas y las instituciones para garantizar una vida digna a los trabajadores y sus familias mientras se encuentren fuera de sus lugares de origen (programas educativos y de recreación, de atención a la salud y prevención, de defensa legal, de abasto, etcétera), debe abarcar los aspectos sociales y culturales propios de los trabajadores del campo.

Finalmente, es importante señalar que una política agropecuaria alternativa debe inscribirse en el contexto de una política que tome en cuenta la actual complejidad del mundo rural. Lo rural como espacio ocupado por grupos sociales relacionados con la producción agropecuaria-forestal, en contraste con lo urbano como espacio ocupado por la industria y los servicios, ya no tiene valor explicativo suficiente en el marco de la globalización de capital. La vida rural abriga ahora una diversidad de actividades y relaciones sociales que vinculan estrechamente las aldeas campesinas con los centros urbanos, la actividad industrial y de servicios. Una política de desarrollo integral debe tomar en cuenta esas nuevas relaciones y pasa forzosamente por un amplio proceso de concertación y ejercicio de la democracia.

BIBLIOGRAFÍA

- Astorga, Enrique, *Mercado de trabajo rural en México*, ERA, México, 1985.
- AMUCSS, *Propuestas de financiamiento rural para la reactivación del sector agropecuario mexicano*, 1995, mimeo.
- Arizpe, Lourdes *et al.*, "Efectos de la crisis económica 1980-1985 sobre las condiciones de vida de las mujeres campesinas en México", en: *El Ajuste Invisible*, UNICEF, Colombia, 1989.
- Banco Mundial, *Informe anual*, Washington, 1994.

- Becerril, Ofelia, "Cómo las obreras agrícolas de la flor fe-
meinizan el proceso de trabajo", ponencia presentada
al 13 Congreso Nacional de Ciencias Antropológicas y
Etnológicas, México, julio, 1993.
- Caballero Urdiales, Emilio y Felipe Zermeño López (coords.),
*Condiciones competitivas de la agricultura del maíz
en México*, CEPNA-Nuevo Horizonte, México, 1993.
- Calva, -José Luis, *La disputa por la tierra*, Fontamara, Mé-
xico, 1993.
- Carton de Grarnmont, Hubert, "Reflexiones sobre el merca-
do de trabajo en el campo latinoamericano", en: *Re-
vista Mexicana de Sociología*, 1/92, nSUNAM, México,
1992, pp.49-59.
- *Los empresarios agrícolas frente a los procesos de glo-
balización*, 1994, mimeo.
- CECCAM, *Propuestas de política agropecuaria: por una vía
campesina de desarrollo*, 1994, mimeo.
- Coordinadora de Organizaciones Agrarias, *Proyecto de nue-
vo artículo 27 de la Constitución de la República Me-
xicana*, 1992, mimeo.
- De la Garza, Enrique, prólogo al libro de Alejandro Cova-
rrubias, *La flexibilidad laboral en Sonora*, Colegio
de Sonora y Fundación Friedrich Hebert, México,
1992.
- Fritscher, Magda, "La reforma agrícola del Salinismo", en: *Las
políticas salinistas: Balance a mitad de sexenio (1988-
1991)*, Pedro Castro (oord.), uAM-Iztapalapa, México,
1993.
- Gómez Cruz, Manuel Ángel, Felipe de Jesús Caraveo López,
"La agromaquila hortícola": nueva forma de penetra-
ción de las transnacionales", en: *Comercio Exterior*,
vol. 40, núm. 12, México, 1990.
- *Nuevos actores y formas de representación social en el
campo*, 1994, mimeo.
- Lara, Sara María, "La flexibilidad del mercado de trabajo
rural: una propuesta que involucra a las mujeres",
en: *Revista Mexicana de Sociología*, núm. 1/92, ns-
UNAM, México, 1992.
- Nacional Financiera, *El Mercado de Valores*, año un, mayo
1, México, 1993.
- Pedrero, Mercedes y Arnulfo Embriz, "Los mercados de tra-
bajo en las zonas rurales", en: *Estudios Sociológicos*,
núm. 29, CES-COLMEX, México, 1992.

- Pérez Castañeda, Juan Carlos, *La propiedad y el nuevo derecho agrario*, 1994, mimeo.
- Rubio, Blanca, *La vía de desarrollo capitalista en la agricultura mexicana. 1982-1993*, 1994, en prensa.
- Salinas de Gortari, *Cuarto Informe de Gobierno*, Anexo, Presidencia de la República, México, 1992.
- — *Quinto Informe de Gobierno*, Anexo, Presidencia de la República, México, 1993.
- — *Sexto Informe de Gobierno*, Anexo, Presidencia de la República, México, 1994.
- SARH, *Programa Nacional de Modernización del Campo*, México, 1990.
- SARH, *Programa de Reconversión Productiva*, México, 1993.
- SARH, PROCAMPO, México, 1993.
- SARH-CEPAL, *Primer informe nacional sobre tipología de productores del sector social*, México, 1992.
- SECOFI, "Qué es el TLC", folleto, 1993.
- Serra Puche, *Conclusión de la negociación del Tratado Trilateral de Libre Comercio entre México, Canadá y Estados Unidos*, SECOFI, México, 1992.
- Suárez, Blanca, *Del trabajo casero al empaque: el aguacate y el mango en Michoacán*, ponencia presentada al 13 Congreso Nacional de Ciencias Antropológicas y Etnológicas, México, julio, 1993.
- Szekely, E. Miguel, *El Programa Nacional de Solidaridad en México*, México, 1993, mimeo.
- Téllez, Luis (coord.), *Nueva legislación de tierras, bosques y aguas*, FCE, México, 1993.
- Warman, A., "Los campesinos en el umbral de un nuevo milenio, en: *Revista Mexicana de Sociología*, 1/88, nsu NAM, México, 1988, pp. 3-13.

GENERACIÓN DE EMPLEO Y POLÍTICAS ECONÓMICAS PARA LAS MAYORÍAS

Teresa Rendón
Carlos Salas"

Coincido con aquellos que minimizarían, más que con aquellos que maximizarían los vínculos económicos entre las naciones. Las ideas, el conocimiento, la ciencia, la hospitalidad, los viajes—éstas son las cosas que por su propia naturaleza deben ser internacionales. Que las mercancías sean producidas domésticamente siempre que sea razonable y convenientemente posible y, por encima de todo, que las finanzas sean primordialmente algo nacional.

John Maynard Keynes, "National Self-Sufficiency."
Yale Review, vol. 22, núm. 4, junio, 1933, pp. 755-769.

INTRODUCCIÓN

Desde el punto de vista social, la eficacia de un modelo de desarrollo económico se debe medir por su capacidad para incrementar el nivel de vida de un pueblo. Dado que en un sistema de economía de mercado el trabajo es la fuente básica de ingresos para la mayoría de las personas, el disponer de un empleo bien remunerado se convierte en un mecanismo privilegiado para garantizar el bienestar de los habitantes del país. Entonces, para evaluar los éxitos y dificultades que enfrenta cualquier modelo de desarrollo se hace necesario el examen de tres elementos estrechamente vinculados: el empleo, los ingresos y la distribución de estos últimos.

Los problemas de falta de oportunidades de empleo, de proliferación de empleos de baja retribución y de una creciente disparidad en la distribución del ingreso, se generalizan en forma alarmante en el planeta.

Así, la falta de empleo remunerado es uno de los problemas centrales que enfrentan vastos contingentes de la población en los países del capitalismo avanzado. En los paí-

ses que conforman la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), sin incluir a México, la cifra de personas en el desempleo abierto (o involuntario) rebasa los 35 millones. Como consecuencia, en la mayoría de las ocasiones se tiene también un aumento en los niveles medios de pobreza en esas naciones.

La insuficiencia de oportunidades ocupacionales se expresa, en los países capitalistas de mayor desarrollo relativo, en la forma de desempleo abierto, pero adquiere otras modalidades en el caso de las naciones con un menor desarrollo económico. En éstos, los problemas ocupacionales se manifiestan, más bien, en la proliferación de actividades económicas de pequeña escala. Por tanto, las bajas tasas de desempleo abierto que se presentan en la economía mexicana no tienen nada de extraño o de artificial. Este punto se desarrolla con mayor detenimiento más adelante.

Debido a la crisis del modelo de desarrollo centrado en el mercado interno, que caracterizó a México hasta el inicio de los ochenta, y a la implantación de un nuevo modelo volcado al exterior, el poder adquisitivo de los ingresos de la mayoría de los trabajadores mexicanos ha caído casi continuamente, durante los tres últimos sexenios. El proceso se ha traducido en el empobrecimiento de una creciente proporción de hogares, lo que genera una mayor desigualdad social.

Ante esta situación, resulta de suma importancia presentar una política económica alternativa a la existente hasta ahora. Una política que tenga como objetivo primordial el mejoramiento de las condiciones de trabajo y de vida de la totalidad de la población. En fin, se trata de una propuesta de política que garantice el logro de un crecimiento económico sustentable y que permita redistribuir los beneficios entre un número cada vez mayor de mexicanos.

Por lo dicho anteriormente, este trabajo tiene como objetivo principal el proponer una política activa de empleo para México. Para alcanzar esta meta, se ha estructurado como sigue: la primera parte está dedicada a discutir algunos elementos teóricos relativos al problema del empleo en países con una economía de mercado, evaluando la relevancia de la teoría económica dominante para dar cuenta de los problemas ocupacionales, así como se elabora una crítica somera a los planteamientos de política que se derivan de esa visión de la economía.

La segunda parte contiene un diagnóstico del estado actual del empleo en México, y una breve información relativa a la generación de ingresos derivados del trabajo y de la distribución de estos últimos. En esta sección se busca precisar, a grandes rasgos, la magnitud del problema ocupacional que enfrenta la economía nacional. Sin embargo, no se trata de un simple recuento de carencias, lo que se busca es dar una idea de la magnitud de la tarea que tendría frente a sí cualquier gobierno democrático cuya prioridad fueran las mayorías del país.

En la tercera, y última parte, se presenta una serie de medidas de política económica orientadas a resolver, desde una óptica totalmente distinta a la ortodoxa dominante, algunos de los apremiantes problemas que señalamos en la segunda parte del trabajo.

Es difícil evaluar un programa de gobierno que nunca ha sido presentado en detalle. Así que dejamos, a juicio de cada quien, el decidir si las medidas que fueron esbozadas durante la campaña presidencial por el ahora gobierno, son adecuadas o suficientes para enfrentar los problemas que serán señalados a lo largo del texto.!

PRIMERA SECCIÓN: EL SUSTENTO TEÓRICO DE LA POLÍTICA ECONÓMICA ACTUAL

Una de las afirmaciones más reiteradas por los hacedores de la política económica actual es que las funciones del Estado no deben incluir el impulso a la creación de fuentes de trabajo, ya que esto afecta el correcto funcionamiento de los mercados.

Lo anterior se deriva del dogma central de la teoría económica ortodoxa, según el cual, en toda economía de competencia perfecta, hay una tendencia al equilibrio entre oferta y demanda. Se debe destacar que se habla de economías de competencia perfecta, en las cuales los precios de las mercancías se determinan por el libre juego de la oferta y la demanda; esto es, ni los productores ni los consumidores tienen

¹ La primera versión del texto fue redactada en noviembre de 1994, antes de 108 acontecimientos que detonaron —más que causaron— la crisis actual de la economía. Decidimos no hacer modificaciones mayores al texto, ya que el diagnóstico y las propuestas de política no se modifican en lo sustancial, a pesar de estos eventos.

la posibilidad de llevar a cabo estrategias concertadas para subir o bajar el precio de una mercancía.

Las implicaciones de la doctrina neoclásica en el terreno del empleo y de los salarios se examinan en seguida.

En primer lugar, por el argumento de que los precios deben ser fijados por la interacción entre oferta y demanda, se objeta la intervención gubernamental en la fijación de salarios y en las negociaciones de tipo contractual. También se considera indebida la existencia de restricciones a la contratación o despido de trabajadores, ya que esto altera la oferta o la demanda de fuerza de trabajo. En particular, se objeta la existencia de sindicatos, por considerar que encarecen, innecesariamente, el costo del trabajo (FMI 1994).

Con argumentos semejantes, la ortodoxia neoclásica plantea que los gobiernos deben evitar toda política económica que dé como resultado obstáculos al funcionamiento de la fuerza del mercado, como sería el caso, por ejemplo, de reducciones en la jornada laboral diaria, prestaciones obligatorias por ley o bien, mecanismos compensatorios para amortiguar el impacto del cambio tecnológico en el empleo.

Obviamente también existen objeciones al mantenimiento de barreras al comercio internacional de mercancías.

Existe, igualmente, un resultado de la teoría neoclásica que ha servido como sustento a la idea de que el pago salarial debe estar en función de la productividad del trabajo. Este resultado nos dice que, en un mercado de competencia perfecta y con una tecnología de producción de rendimientos a escala constantes, el salario de equilibrio será igual al valor del producto marginal de los trabajadores. Pero este resultado no se verifica en la realidad, ya que ni existen mercados de competencia perfecta, ni las tecnologías de producción son tales que un cambio de la misma magnitud en el uso de capital y trabajo genera un aumento de la misma magnitud en el producto (rendimientos a escala constantes).

En México, en concordancia con la política económica prevaleciente en el país desde 1982, se ha sostenido que la generación de empleos debe ser consecuencia de la inversión privada y no de la acción gubernamental (Aspe 1993). Este hecho se reitera en la propuesta de criterios generales de política económica, que Zedillo envió a la Cámara de Diputados en diciembre de 1994.

Como se puede ver, el gobierno mexicano busca aplicar al pie de la letra, el catecismo neoclásico para así justificar su política económica. Atendiendo a esa visión, el papel del

Estado en la generación de empleo se ha circunscrito al estímulo de los mecanismos de mercado, vigilando el cumplimiento de los contratos y demás obligaciones establecidas entre particulares, garantizando que la oferta y la demanda actúen sin obstáculos de carácter no económico. Con esa lógica, resulta totalmente explicable el que sólo en pocas ocasiones, como es el caso del programa de becas de capacitación de la Secretaría del Trabajo, ha intervenido directamente el gobierno en el mercado de trabajo.

Pero el sustento de esas afirmaciones neoclásicas radica en resultados que se obtienen a partir de presuponer que los mercados operan en condiciones de competencia perfecta. Sin embargo, es bien sabido que la idea de un mercado de competencia perfecta es tan sólo una cómoda abstracción de la teoría económica neoclásica y nunca una realidad (Hirschman 1992). Una vez que se reconoce la inexistencia de mercados de competencia perfecta, surgen de manera natural planteamientos como los de la visión poskeynesiana que otorga un papel privilegiado al gobierno, como un agente promotor de la actividad económica (Davidson 1994).

Dado el predominio de la ideología neoliberal, no es extraño el que se haya abandonado la búsqueda del pleno empleo como un objetivo sistemático de política, en la totalidad de los países de capitalismo avanzado. Debido al argumento de que toda intervención que busque incrementar el nivel de empleo, al aumentar el nivel de actividad económica, trae como consecuencia un crecimiento en la inflación, se desacredita el objetivo de alcanzar el pleno empleo.

Se argumenta que no es factible alcanzar el pleno empleo, debido a que existe una "tasa natural de desempleo". La tasa natural es aquella magnitud de la tasa de desocupación abierta tal que, a un nivel de desempleo menor, se acelera el proceso inflacionario (Stiglitz 1994). La justificación de que una economía, aun cuando sea de competencia perfecta, tiene un nivel no eliminable de desempleo involuntario, es como sigue: puesto que en la realidad hay un desfase temporal entre la acción de la oferta y la demanda, siempre existirá al menos una proporción de la fuerza de trabajo que se encuentre en el tránsito de cambiar de un empleo a otro (Smith 1991).

Por tanto para que las fuerzas del mercado se desempeñen asignando los recursos existentes, en la forma más eficiente posible, se debe evitar toda forma de intervención exógena en los mercados de productos y en el de trabajo, que

vayan encaminados al abatimiento del desempleo, ya que este proceso es un detonador de la inflación. Así, la mejor manera de garantizar la operación eficiente de los mercados, es la de evitar toda clase de intervenciones en ellos. De esta forma se apoya, en particular, la noción de que el Estado debe dejar de intervenir en la actividad económica, reduciendo su papel al mínimo posible.

No obstante las anteriores afirmaciones, no se ha probado nunca que el papel del Estado en una economía real, se pueda reducir al de un simple gestor de la ley y el orden, sin participación o influencia alguna en los mercados. Los casos *exitosos* de desarrollo económico de la Cuenca del Pacífico así lo demuestran (cf Amsden 1989).

SEGUNDA SECCIÓN: SITUACIÓN ACTUAL DEL EMPLEO

El primer problema que hay que plantear es que los análisis del empleo dependen, en buena medida, de la fuente estadística que se utiliza. El desconocimiento de las características de cada fuente (censos y encuestas) puede inducir a conclusiones erróneas. Como ejemplo podemos citar una afirmación contenida en el reporte de México a una reunión del comité laboral de la OCDE, donde se comparan las cifras del censo de población y las de la llamada Encuesta Nacional de Empleo Urbano, para concluir que mientras el censo nos habla de una población económicamente activa de 24 millones, la ENE (Encuesta Nacional de Empleo) de 1991 nos reporta una PEA del orden de los 31 millones de personas. La diferencia se atribuye a una mejor captación del trabajo no-asalariado. Obviamente, esto puede ser usado para implicar que el empleo en México aumentó notablemente en el sexenio de Salinas.

Otro ejemplo lo tenemos en la tasa global de actividad femenina que arrojan los censos de población de 1980² y de 1990. En este caso se podría afirmar, erróneamente, que como resultado de la crisis, las mujeres regresaron masivamente a sus casas para convertirse en inactivas.

Las cifras del total y composición de la fuerza de trabajo que existen en México tienen dos universos de referencia:

² La información sobre características socioeconómicas del Censo de Población de 1980, es muy deficiente en cuanto a calidad. Véase: Rendón y Salas 1986.

el de los hogares y el de las unidades de producción y distribución. Los datos captados en los hogares tienen una cobertura más amplia de la población trabajadora, ya que incluye a los desocupados y a quienes desempeñan su actividad económica en lugares distintos a un establecimiento, como es el caso de los vendedores en la vía pública, de los trabajadores a domicilio y de las empleadas domésticas. En cambio, la información captada en los establecimientos se refiere a las personas ocupadas en las unidades económicas de determinadas características. Por ejemplo, los censos económicos del país tienen como universo a los establecimientos fijos. Las estadísticas provenientes de los hogares no son, por lo tanto, directamente comparables con las que se derivan de las unidades de producción. Deben ser vistas como fuentes complementarias y no como alternativas en el estudio del empleo. Las primeras son más adecuadas para conocer el nivel de empleo de una población y las características socio-demográficas de la fuerza de trabajo, mientras que las segundas permiten una mejor caracterización de los puestos de trabajo.

Al pasar de un modelo de crecimiento centrado en el mercado interno, a uno orientado hacia el mercado internacional, la estructura de la economía mexicana ha sufrido importantes modificaciones. Este proceso tiene profundas implicaciones en la ocupación y en los ingresos derivados del trabajo.

Como se ha demostrado anteriormente (Rendón y Salas 1993), entre los principales cambios observados a partir de los años ochenta en el terreno del empleo, encontramos los siguientes:

1. Una baja en la capacidad relativa de la manufactura para generar nuevas ocupaciones.
2. Un estancamiento en el proceso de proletarianización.
3. Un aumento en la importancia de las actividades económicas de pequeña escala.
4. Un crecimiento acelerado del empleo en las actividades de comercio y servicios.
5. Una feminización acentuada de la población económicamente activa.
6. La redistribución regional de actividades económicas.
7. Una caída casi continua en el ingreso real de los trabajadores.

En los siguientes párrafos ilustramos la evolución del empleo a partir de 1980, tomando como referencia básica los

resultados de los Censos Económicos (comercio, manufacturas y servicios).

Entre 1980 y 1993, el número de puestos de trabajo en unidades fijas de los sectores no agropecuarios aumentó en 4.25 millones de personas. Debido a que el trabajo no asalariado creció a mayor velocidad que el asalariado, disminuyó la proporción del empleo asalariado en el total de establecimientos (cuadro 1).

CUADRO 1
Trabaja asalariado y no asalariado en establecimientos del comercio, la manufactura, los servicios y maquiladoras. 1980-1993

	1980	1985	1988	1993	Aumento absoluto 1980-1993
Gran total	4656396	5733531	6374365	8910991	4254595
Asalariados	3391854	4208576	4705541	6324136	2932282
No asalariados	1264542	1524955	1668824	2586855	1322313
Manufacturas	2139132	2509129	2595386	3174455	1035323
Asalariados	1990215	2337813	2421175	2842334	852119
No asalariados	148917	171316	174211	332121	183204
Comercio	1465221	1823035	2099959	2969786	1504565
Asalariados	724625	969059	1164264	1567446	842821
No asalariados	740596	853976	935695	1402340	661744
Servicios	1052043	1401367	1679020	2766750	1714707
Asalariados	677014	101704	1120102	1914356	1237342
No asalariados	375029	496663	558918	852394	477365
Maquiladoras	119546	211968	369489	540927	421381

FUENTE: *Censos Económicos y Encuesta de maquiladoras*, INEGI, varios años.

Sólo 24% de los nuevos puestos de trabajo proviene de las actividades manufactureras. Lo que demuestra la menor participación de la manufactura en el empleo total. Curiosamente, una parte importante (40%) de los puestos de trabajo asalariado que se crearon en el sector corresponden a puestos en las maquiladoras. El restante 75% fue creado en el sector terciario, con una mayor contribución de los servicios que el del comercio.

Desde 1985 ya era visible la tendencia a una baja en la capacidad del sector manufacturero para generar empleo, y para 1993 la tendencia se hallaba firmemente establecida.

Los cambios en la composición sectorial del empleo tienen como consecuencia una baja en la remuneración media de los trabajadores mexicanos. La razón es que el salario medio pagado en el comercio y en los servicios es inferior al de la industria, diferencia que puede constatarse a partir de los mismos censos económicos.

Antes de 1980, el proceso de terciarización coincidía con un aumento en la proporción relativa del trabajo asalariado respecto del empleo total, así como con un aumento en el tamaño medio de las unidades económicas (medido éste por el número de trabajadores por establecimiento). Entre 1988 y 1993 ambos procesos se habían frenado o revertido totalmente.

Durante los ochenta, la proporción entre trabajo asalariado y no asalariado se mantuvo casi constante. Sin embargo, la tasa de asalariamiento cayó en casi tres puntos entre 1988 y 1993, esto es el resultado de la caída en la proporción de trabajo asalariado en las manufacturas, y del aumento de la importancia relativa de las actividades terciarias.

Para 1993, el tamaño medio de los establecimientos de la manufactura era de 11.93 trabajadores, en el comercio era de 2.46, mientras que en los servicios era de 3.76 trabajadores. En cada uno de estos sectores, más de 25% de los nuevos empleos fue creado en unidades de menos de cinco trabajadores retribuidos.

En el periodo 1980-1988, hubo un ligero descenso en la proporción de trabajo masculino asalariado. En el caso de las mujeres esa proporción aumentó.

No obstante, las Encuestas Nacionales de Empleo de 1991 y 1993 mostraron que la proporción de mujeres en el empleo asalariado comenzó a disminuir. Este hecho es de gran importancia, ya que mostraría que la capacidad de la economía para absorber esta oferta ha llegado a su límite. Pa-

ra confirmarlo debemos esperar, sin embargo, la publicación de los datos definitivos de los Censos Económicos de 1993.

Pasamos ahora a examinar la evolución del empleo manufacturero en la industria nacional y en la industria maquiladora.

Las series de datos basadas en la Encuesta Industrial Mensual (EIM) nos muestran un declive en el empleo manufacturero. De acuerdo con estas cifras, a mediados de 1994, el número de trabajadores era 21% menor que el correspondiente a 1980. Este proceso ha ocurrido con mayor fuerza en las industrias metálicas básicas, en la industria textil, del vestido y del calzado y en la industria de productos metálicos y equipo (rama donde se incluye a la industria automotriz).

Esta pérdida es el resultado del cambio técnico ocurrido en algunas actividades, y de una sustitución de productos nacionales por productos importados. En dos divisiones industriales (textiles, industria del vestido y del calzado, así como en las industrias de la madera y afines) el proceso de sustitución ha sido el dominante, ya que el PIB de esas divisiones ha caído sistemáticamente en los últimos años. En otras divisiones, como en el caso de productos metálicos y equipo y en la industria química, la caída en el empleo está acompañada de aumentos en el valor de la producción, lo que significa que hay una productividad creciente en esas industrias.

La caída en el empleo que se observa en esas actividades es una muestra palpable de que la entonces creciente inversión extranjera no se tradujo en la creación de más puestos de trabajo.

La actividad de la industria maquiladora se mantuvo en creciente expansión. Entre 1980 y 1994, ésta creció casi cuatro veces, llegando a representar, en 1993, el 17% de la fuerza de trabajo en la manufactura. Su crecimiento ha estado acompañado, también, de cambios en la estructura productiva, en el empleo y en la división por género (Salas 1995).

El desempeño del PIB muestra un crecimiento entre 1987 y 1994 donde se puede ver un clásico ciclo de negocios. De la recuperación iniciada en 1987 se alcanza un máximo en 1990, para después declinar, y aparentemente comenzar a repuntar de nuevo en 1994. Por tanto, a fines de 1994 difícilmente se podía afirmar que se había entrado en una etapa de crecimiento sostenido. Más bien lo que sucedió es que, de manera tramposa, se buscó identificar la parte ascendente del ciclo de negocios con un despegue.

En general, los últimos años han estado marcados por un sistemático proceso de deterioro en la calidad del empleo, el cual se ha denominado "precarización del trabajo.

Este proceso se genera por la caída en los ingresos de los trabajadores, la falta de prestaciones laborales, el aumento del trabajo con jornadas menores a las 15 horas semanales y, paradójicamente, en un aumento en la proporción de personas que deben laborar más allá de las 48 horas por semana.

Tal como argumentaremos en la parte final del apartado, las tasas de desempleo abierto son muy reducidas en México debido a la ausencia de salvaguardas institucionales que permitan a un individuo a dedicarse a buscar empleo, sin realizar otra actividad. Por tanto, el problema de insuficiencia de oportunidades ocupacionales se manifiesta en México en la forma de una proliferación de micronegocios, misma que sólo parece estar limitada por la capacidad de compra de la población. Ahora pasamos a describir, muy brevemente, algunas características de los micronegocios.

Tomando en cuenta los resultados de la ENE y la Encuesta Nacional de Micronegocios (ENAMIN) levantadas en 1993 y 1992, respectivamente, en localidades de más de 100 mil habitantes, se puede afirmar que uno de cada cuatro empleos correspondía a unidades de menos de cinco trabajadores (en el caso de la manufactura, el tamaño máximo para que una unidad fuera considerada como micronegocio fue de 15 trabajadores). Según los resultados de la ENAMIN, la mayoría de esos negocios (el 82%) no contaba con personal asalariado y el 61% era unipersonal; la mitad no tenía un horario fijo y sólo un tercio contaba con un local adecuado para el desempeño de su actividad. El giro predominante resultó ser el comercio, actividad a la que se dedicaba el 45% de las unidades, seguido por los servicios de reparación y la preparación de alimentos. Para el conjunto de los micronegocios, la ganancia media (que en este caso representa, básicamente, una retribución al trabajo) era levemente inferior al salario medio de cotización del IMSS. Esto implica que, en promedio, los trabajadores independientes ganaban menos que los asalariados. Sin embargo, los miniempresarios percibían ingresos muy variables dependiendo de la rama en que se encontraran ubicados, del capital invertido y de que contrataran o no trabajo asalariado.

El elevado ritmo al que crecieron las ocupaciones no asalariadas de tiempo parcial en el comercio y los servicios

refleja la estrategia desarrollada por un número considerable de personas en busca de ingresos para sobrevivir. Esta aseveración se refuerza al comparar los resultados de las últimas Encuestas de Ingreso-Gasto, que indican un aumento del número de trabajadores por familia de 1.57 en 1984 a 1.63 en 1992.

La reestructuración de la economía mexicana afectó severamente la distribución del ingreso. A lo largo del periodo 1984-1992, los niveles de pobreza aumentaron, a la par que el ingreso se volvió más concentrado. Así, entre 1989 y 1992 el ingreso promedio de las familias en el primer decil cayó en casi 7%, mientras que el ingreso del decil más alto aumentó en 11.3%.

Casi la mitad de la población mexicana vive por debajo de los niveles de pobreza: 54% de las familias tiene ingresos inferiores a un salario mínimo (aproximadamente 135 dólares). De hecho, entre 1984 y 1992, la desigualdad, medida por el índice de Gini, creció, al pasar de .450 en 1984 a .475 en 1992.

El problema del desempleo abierto y su magnitud

Una de las discusiones públicas más intensas de los últimos tiempos se centra en la credibilidad de las cifras sobre desempleo generadas por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI). En este apartado, mostramos cómo la polémica surge del desconocimiento generalizado de lo que realmente miden los datos de desocupación publicados por el INEGI. Además argumentamos por qué la noción que está detrás de estas cifras, la noción de desempleo abierto, es en sí insuficiente para dar cuenta del problema de oportunidades ocupacionales en el país.

Como se sabe la discusión se centra en la reiterada afirmación de que la tasa de desempleo en México es muy reducida: durante 1994 fue, en promedio, del 3.8% de la población económicamente activa.

Esta cifra suena muy baja si se piensa en el número de personas que ha perdido su empleo en los últimos años. Aun cuando no existen cifras sistemáticas al respecto, hay muchos ejemplos a la mano. Así, como señalamos arriba, la EIM que levanta el mismo INEGI muestra una caída sistemática, a partir de 1982, del personal ocupado en las industrias incluidas en ella. Los ejemplos de empresas que cesaron trabajado-

res se pueden multiplicar si se examina la prensa nacional a lo largo de los últimos años: Pemex, minas, bancos, el Gobierno Federal, etcétera.

Una idea generalizada es que el aumento en los cesantes debería reflejarse en las estadísticas de desempleo. Como esto no ocurre, se concluye que las cifras del INEGI están mal captadas o de plano, que están "arregladas" con fines políticos.

No obstante, si precisamos el concepto de desempleo que se utiliza para generar esas cifras, así como los criterios operativos usados en su captación, veremos que los datos del INEGI son creíbles, si bien el desempleo que captan no es sólo el que sufren quienes han perdido su puesto de trabajo.

Comencemos por distinguir entre las personas en edad laboral —en México se considera en esta categoría a todo aquel que tenga 12 años o más—, a quienes están sin empleo por decisión propia y quienes se encuentran sin ocupación por causas ajenas a su voluntad. En el primer caso encontramos amas de casa, jubilados, estudiantes, etcétera. En el segundo caso están quienes han quedado sin empleo por cese o cierre de empresas, a quienes buscan empleo por primera vez en su vida, o quienes han dejado un empleo para buscar mejores oportunidades, etcétera.

Hay que tener presente que en las economías de mercado, el trabajo, sea asalariado, sea por cuenta propia, es el origen de los ingresos de la mayoría de la población. Es por esa razón que el desempleo se concibe como un problema, ya que implica la pérdida de ingreso, no sólo de quien se encuentra sin empleo sino también de la propia familia del desocupado. Consecuentemente resulta que el desempleo involuntario es sólo una parte del problema de insuficiencia de oportunidades ocupacionales satisfactorias. Otros componentes del problema son la calidad misma del empleo y el nivel de ingresos derivados del trabajo.

Por los problemas existentes en cualquier intento de precisar lo que son causas ajenas a la voluntad de una persona desocupada, en las estadísticas de empleo se recurre a la categoría de desempleo abierto, la cual se aplica a quienes no tienen un empleo, pero que declaran haber desarrollado alguna actividad encaminada a obtener trabajo. Por tanto, quienes no están ocupados y no han realizado una búsqueda activa de empleo, son considerados desempleados voluntarios, y se les incluye en la población económicamente inactiva. La noción de desempleo abierto es usada en las estadísticas laborales de casi todos los países del mundo, siguiendo

ti-
 Empleo → Calidad del empleo (con ingreso) (con d'ie)

las convenciones acordadas por la Organización Internacional del Trabajo (OIT). México no es una excepción y la estadística laboral periódica que genera el INEGI mediante la Encuesta Nacional de Empleo Urbano (ENEU), cumple las convenciones de la OIT, según las cuales una persona se considera ocupada, si trabajó cuando menos una hora durante el periodo de referencia usado para captar información de empleo, sea por la vía de un censo o de una encuesta. El periodo de referencia es la semana anterior al levantamiento de la ENEU. Así, para que una persona se clasifique como ocupada en las cifras del INEGI, basta que declare haber trabajado una hora durante la semana anterior al momento en que le es aplicada la encuesta, así haya sido como trabajador familiar no retribuido. En contraste, se considera como desempleado (abierto) a quien se encuentra sin trabajo, no ha trabajado siquiera una hora en la semana anterior al levantamiento de la encuesta y, además, ha realizado alguna actividad sistemática para conseguir un empleo a lo largo de un periodo no mayor de dos meses anteriores al momento de la encuesta.

Todos esos criterios llevan necesariamente a que el número de individuos que se pueden considerar como desempleados abiertos tienda a ser bajo, en particular debido a que la actividad de búsqueda de trabajo, como actividad de tiempo completo, es un lujo en este país donde no existen mecanismos como el seguro de desempleo vigente en países de capitalismo avanzado. Una evidencia de que la existencia misma de un seguro de desempleo hace que un número mayor de personas se declare como desempleado, es que en algunos países de la OCDE, las tasas de desocupación han rebasado el 100% de la PEA durante los últimos diez años, bajo circunstancias económicas mucho mejores que las existentes en el país en esos mismos años.

La interrogante que se plantea en seguida es entonces, ¿qué miden las cifras de desempleo en México?

Examinando algunos detalles de las cifras generadas por el INEGI se observa que la duración promedio del desempleo es de casi cinco semanas. Por otro lado, más de la mitad de los desempleados abandonó voluntariamente su trabajo anterior. Por lo tanto se trata, en su mayoría, de personas sin empleo que tienen la seguridad de que habrán de encontrarlo en un periodo relativamente corto. En la literatura económica este tipo de desempleo se llama friccional.

La conclusión inmediata es que el desempleo abierto (o la tasa de desempleo abierto) no refleja, sino parcialmente,

el problema de insuficiencia de oportunidades ocupacionales que hay en México. De hecho, el propio INEGI reconoce la insuficiencia de la sola tasa de desempleo como un indicador de problemas: desde 1991 publica una serie de tasas, llamadas tasas complementarias de empleo y desempleo. Estas tasas incluyen, entre otros, datos relativos al porcentaje de la PEA que trabaja menos de 15 horas, así como la proporción de trabajadores que percibe ingresos inferiores al mínimo. Por cierto que esos indicadores alternativos no son nuevos en el ámbito de los esfuerzos por aprehender mejor las condiciones en que se lleva a cabo la actividad laboral en un país determinado. De hecho, los indicadores citados se originan en un índice propuesto, ya en 1964, por Willard Wirtz, el entonces secretario del Trabajo de Estados Unidos. Ese indicador, llamado índice de subempleo, surgió como un intento por reflejar las características del empleo precario en las ciudades norteamericanas.

En México, como ya hemos señalado en otros textos, los cambios económicos surgidos en la década de los ochenta han significado un aumento del trabajo en condiciones precarias, ya que la gente debe buscar cualquier actividad que le permita obtener un ingreso monetario. Esto explica el auge de los micronegocios, donde se concentra el trabajo no asalariado. Y explica también por qué las tasas de desempleo abierto son efectivamente tan bajas.

TERCERA SECCIÓN: PROPUESTAS DE POLÍTICA

El aumento en los niveles de pobreza, combinado con un giro en la creación de empleos más hacia las actividades precarias de pequeña escala, ha inducido a un mayor nivel de exclusión social que en el pasado. Como consecuencia el círculo vicioso tiende a perpetuarse: el de la pobreza. Detrás de este proceso podemos encontrar la falta de acceso a los recursos productivos, la cual se combina con un acceso restringido a la educación, restricción que tiene su origen en elementos de clase y de género.

Una reflexión que se deriva de la anterior descripción del estado actual del empleo y los ingresos, se relaciona con el modelo de crecimiento vigente en el país. En contraposición con los planteamientos derivados de la aceptación acrítica de los principios de la economía ortodoxa, tenemos que, para alcanzar un crecimiento económico sustentable, con

aumento paralelo del empleo productivo, es ineludible dotar a la economía de una capacidad autónoma de acumular. Esto no significa buscar la autarquía, sino garantizar que la producción nacional sea suficiente para cubrir una parte relevante de la demanda interna y para exportar mercancías con un valor por lo menos equivalente al de las importaciones. Tal equilibrio entre oferta y demanda no sería posible sin una política deliberada de fomento que garantice el desarrollo y consolidación de determinados segmentos de la economía.

La cita que encabeza este artículo nos muestra cómo el propio Keynes estaba consciente de la necesidad de que las economías nacionales tuvieran la capacidad de autoabastecerse en la gama más amplia posible de productos y servicios. En un giro retórico, muchos economistas neoclásicos identifican la búsqueda de la autosuficiencia en cualquier terreno con una noción de autarquía, la cual es en estricto sentido, una condición absoluta. Así, cualquier intento porque un país logre producir internamente las mercancías que consume, es calificado como una situación indeseable y poco realista en nuestros días. Pero cuando se pasa lista a los resultados de la llamada "globalización económica", no parece irracional plantear un regreso al mercado interno, como la única vía posible para conjugar el crecimiento sostenido y una distribución más equitativa del ingreso. Simplemente pensemos en algunos de los productos que nos ofrece el "mercado mundial": agua pura de Los Alpes, pastas italianas para sopa, jabones de baño europeos, etcétera.

Así, la búsqueda de una capacidad autónoma para acumular tiene plena vigencia en nuestros días.

Sobre este tema se centra la propuesta de política de empleo que en seguida expondremos. Dividimos el conjunto de propuestas en dos, distinguiendo las que se refieren a una estrategia que rendiría frutos en el mediano y largo plazos, de aquellas que responden a un programa de emergencia de generación de puestos de trabajo.

EL CORTO PLAZO

Como señalamos antes, doce años de neoliberalismo condujeron a la desarticulación del aparato productivo nacional, agudizando el problema estructural del empleo. Por lo tanto, la reconstrucción de las bases de la producción y el

combate al problema de insuficiencia de oportunidades ocupacionales se vuelven un objetivo impostergable.

El agudo problema de falta de empleo o de ingreso que padece una parte cada vez mayor de la PEA hace necesario un programa de empleo de carácter prioritario. Este programa estaría orientado a dar empleo temporal, con un pago no menor a dos salarios mínimos mensuales, a un importante contingente de personas. Las tareas a realizar serían la mejora de infraestructura y servicios básicos de la comunidad. Un elemento que también se debe incluir aquí, es la posibilidad de que estos trabajadores lleven a cabo tareas de mejora en las viviendas de cada comunidad que así lo requieran.

Adicionalmente se debe negociar una mejoría en las condiciones laborales de los trabajadores asalariados en general. En este conjunto de medidas, destaca el aumento en los salarios (cf. Shahed 1995). El aumento se puede financiar a partir de las ganancias obtenidas por las empresas durante los últimos cuatro años. En caso de que una empresa haya tenido, en promedio, pérdidas en ese periodo, el aumento provendría de una rebaja -temporal- en los impuestos.

Destacamos que se ha esgrimido, contra un aumento salarial general, el argumento de que éste es inflacionario. Se olvida que el componente salarial sólo es una parte -entre 10 y 20%— del total del costo de una mercancía. Además, el aumento en las percepciones permitiría reactivar el mercado interno, y también generaría un mayor ingreso fiscal para el gobierno.

Una tercera medida es la disminución de la jornada laboral, de ocho a siete horas diarias, con el pago de ocho horas. Esto permitiría utilizar mas fuerza de trabajo inactiva e impulsaría la masa salarial.

EL LARGO PLAZO

En coincidencia con la cita que encabeza este texto, creemos que para lograr un crecimiento económico sustentable con aumento del empleo productivo es requisito ineludible dotar a la economía de una capacidad autónoma de acumular. Esto no quiere decir que se busque la autarquía ni el aislamiento económico del país. Más bien se busca garantizar que la producción nacional sea suficiente para cubrir una parte importante de la demanda interna, al tiempo de ser capaz de **exportar** mercancías con un valor por lo menos

equivalente al de las importaciones. Tal equilibrio no es posible sin una política deliberada de fomento que garantice el desarrollo y consolidación de determinados segmentos de la economía.

Cada segmento correspondería a un conglomerado de actividades vinculadas entre sí, en las cuales se buscaría lograr niveles de productividad y eficiencia que permitan competir ventajosamente en el mercado mundial, ya que la producción se destinaría tanto al mercado doméstico como a la exportación. Un ejemplo de un posible conglomerado sería aquel que se integraría alrededor de la industria petrolera, que involucraría la producción de bienes de capital para la exploración y explotación de petróleo, la extracción, refinación y elaboración de los más diversos productos derivados del petróleo, así como la investigación tecnológica vinculada a todas estas actividades.

Para cada conglomerado se establecerían medidas de fomento por parte del gobierno y de las instituciones financieras, a la vez que metas-compromiso por parte de los productores. Ello implica políticas activas de desarrollo industrial y de desarrollo agrícola.

Con el fin de determinar los conglomerados a impulsar sería necesario fijar criterios precisos. Entre éstos se tomaría en cuenta la disponibilidad de recursos productivos en el país, la capacidad de generación de empleos y la calidad de los mismos, la preservación del medio ambiente, las tendencias del mercado mundial y la relevancia de las actividades en relación con las necesidades de la población.

En el caso particular de la agricultura deberá buscarse la autosuficiencia alimentaria en los productos básicos, aun cuando en la actualidad el país no sea competitivo a nivel internacional, pues está en juego no sólo la seguridad alimentaria, sino el futuro de un enorme contingente de campesinos. Será necesario apoyar a la agricultura temporalera a fin de mejorar su capacidad productiva; no debe olvidarse que atrás de la hoy exitosa agricultura norteamericana están más de dos siglos de políticas constantes de fomento y apoyo gubernamental.

Los conglomerados serían la base del desarrollo económico y de especialización del país; el comercio con el resto del mundo se concibe, entonces, como un mecanismo de complementariedad,

El modelo de desarrollo conocido como sustitución de importaciones, al no abarcar la producción de bienes de ca-

pital, condujo a un desequilibrio creciente del sector externo, que expresaba la incapacidad autónoma de acumular y que llevó *al* agotamiento de esa modalidad de desarrollo. El modelo neoliberal acabó también con la producción de muchos bienes de consumo, con lo cual el problema de desequilibrio de la balanza de pagos se hizo más severo, de tal manera que la incapacidad autónoma de acumular se ha suplido con inversión extranjera especulativa.

Para construir una economía con capacidad autónoma de acumulación de capital y de reproducir a su población, se requiere, además de la creación de una capacidad productiva mediante el impulso de los conglomerados, realizar un conjunto de medidas complementarias.

Está la mejoría en el acceso a la educación y a los servicios de salud, los cuales constituyen elementos indispensables del aumento social de la productividad. La educación deberá transformarse en un proceso continuo, de manera que la población que así lo desee pueda mejorar su nivel educativo en forma constante.

Los servicios de salud deben resaltar la prevención de la enfermedad y servir además como centros para enseñar un uso más racional de los recursos alimenticios disponibles en las comunidades.

Por otra parte, será necesario acabar con la política de protección a la inversión especulativa, impulsada por los dos últimos gobiernos.

La política comercial también tendrá que modificarse anteponiendo los intereses y derechos de la mayoría de la población a los intereses del exterior. Esto lleva necesariamente a la revisión y renegociación del TLC, a fin de eliminar las desventajas productivas que ha traído consigo. Para ello es necesaria la participación de los productores y no sólo de las cúpulas empresariales.

También se hace necesaria una política de apoyo a la verdadera modernización del campo mexicano, es decir, una transformación productiva que parta de las comunidades. En ese orden, la primera tarea es derogar las modificaciones *al* artículo 27 constitucional y, posteriormente, propiciar la discusión relativa a posibles cambios y adecuaciones *al* mismo, pero en una lógica que beneficie a los campesinos y *verdaderos* pequeños propietarios.

BIBLIOGRAFÍA

- Amsden, Alice, *Asia's next giant: South Korea and late industrialization*, Oxford University Press, Oxford, 1989.
- Aspe, Pedro, *El camino mexicano hacia la transformación económica*, FCE, México, 1993.
- Davidson, Paul, *PostKeynesian macroeconomic theory*, Edward Elgar, Aldershot, 1994.
- Figueiredo, B. José y Zafar Shahed (eds.), *Reducing Poverty through Labour Market Policies*, International Institute for Labor Studies, ILO, Geneva, 1995.
- Fondo Monetario Internacional, *JMF Survey*, Washington, mayo 16, 1994.
- Hirschman, O. Albert, *Rival views of market society*, Harvard, Cambridge, Mass., 1992.
- Rendón, Teresa y Carlos Salas, "El Censo de Población de 1980: notas críticas y una propuesta de ajuste", en: *Estudios Demográficos y Urbanos*, vol. J, núm. 2, pp. 291-309. Centro de Estudios Demográficos y de Desarrollo Urbano, COLMEX, 1986.
- "El empleo en México en los ochenta: tendencias y cambios", en: *Comercio Exterior*, vol. 43, núm. 8, agosto, 1993.
- Salas, Carlos, "Income, employment and gender: Three dimensions of exclusion in México", en documento inédito, diciembre, 1994.
- Shahed, Safar, "Minimum wages and poverty", en: Figueiredo, B. José y Zafar Shahed (eds.), *Reducing Poverty through Labour Market Policies*, International Institute for Labor Studies, ILO, Geneva, 1995, pp. 111-132.
- Smith, David, *The rise and fall of monetarism*, Penguin, Londres, 1991.
- Stiglitz, E. -Joseph, *Economía*, Ariel, Barcelona, 1994.

POLÍTICAS ALTERNATIVAS DE SEGURIDAD SOCIAL Y SALUD. CONTRATO PRIVADO O DERECHO SOCIAL

Assa Cristina Laurell"

El análisis de la seguridad social y la formulación de proposiciones alternativas para México en este campo requieren de la ubicación del tema en el contexto del debate actual sobre los "proyectos de Nación" y de las implicaciones de algunas premisas subyacentes. Al respecto cabe señalar que la cuestión de fondo es la concepción de las vías y de los medios para satisfacer las necesidades sociales de la población y el lugar que se asigna al bienestar social entre las prioridades nacionales. No se trata, por ello, en primer término, de problemas técnicos de solución casuística o pragmática, sino de posiciones político-valorativas. ! definitorias de los distintos proyectos globales de organización económico-socialé

Es preciso tener presente este hecho en el periodo actual porque hay una tendencia a asumir como premisa irrefutable -o sea, como petición de principio-- los "imperativos de la globalización económica y de las fuerzas del mercado" en el análisis de la situación y en el debate sobre la solución

• Maestra en medicina social, Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco.

Mi agradecimiento a Ma. Isabel Wences por su ayuda en la elaboración del material estadístico y sus comentarios al trabajo, así como a Adrián Gurza Lavalle por sus comentarios y sugerencias prestados durante el seminario "Políticas públicas alternativas en México". Algunas de las ideas básicas de la parte sobre la reforma alternativa en salud fueron discutidas en el grupo de trabajo que elaboró el programa de salud del PRO en 1994, publicado en la revista *Coyuntura*, 50/51. Todos ellos enriquecieron este ensayo, pero asumo la responsabilidad última del análisis y las propuestas del texto.

1 Kameron S, Kahn A. (comps.), *La privatización y el Estado benefactor*, FCE, México, 1993, pp. 295-300.

2 Laurell, A.C., Avanzar al pasado"en: *Estado y políticas sociales en el neoioerolismo*, Fundación F. Ebert, México, 1992, pp. 125-144.

de los problemas. Esta premisa empobrece la búsqueda de alternativas porque lleva a rechazar por "inviable" toda propuesta que priorice la satisfacción de las necesidades sociales, en particular aquellas que conciben la garantía de los derechos sociales como responsabilidad colectiva de la sociedad y realizable sólo mediante la acción pública.

Otra consecuencia de asumir la premisa de los imperativos del mercado es que queda relegada a un segundo plano la política social entendida como el conjunto de medidas e instituciones, cuyo objeto es el bienestar y los servicios sociales. La seguridad social pertenece al ámbito de la política social y contrasta con el simple asistencialismo fomentado en los proyectos neoliberales en boga; forma parte de una política social activa sin la cual difícilmente se puede atacar la profunda crisis social de cuya solución depende la viabilidad del país como nación incluyente e integrada.

La reflexión actual sobre la transformación de las políticas sociales se ha presentado como la discusión sobre la "crisis del Estado de bienestar" o sobre la "reforma del Estado". Hace una década se confrontaban dos interpretaciones de los procesos en marcha; una que anunciaba la crisis irremediable y global del Estado de bienestar³ y otra que consideraba "irreversible" a éste.⁴ Los acontecimientos y estudios posteriores permiten constatar que en los países desarrollados ni siquiera los gobiernos de la nueva derecha lograron aplicar el ideario social neoliberal.⁵ Así, particularmente en los países europeos las modificaciones de la política social no han implicado el pregonado desmantelamiento de las grandes instituciones de bienestar social sino sólo un discreto corrimiento hacia el régimen "liberal" de política social⁶ hecho que se expresa sobre todo en una mayor mercantilización de los servicios-beneficios sociales y cierta reducción de ellos, lo que ha redundado en una mayor estratificación y polarización social.⁷

³ Pierson, C., *Beyond the Welfare State?*, Polity Press, Cambridge, 1991.

⁴ Cfr. Offe, C., *Contradictions of the Welfare State*, Londres, 1984; Thornborn, G., Roebroek, J., "The irreversible welfare", en: *Int. J. Health Serv.*, vol. 16, núm. 3, 1986, p. 332.

⁵ Taylor-Gooby P., "Welfare, hierarchy and the 'New Right'", en: *Int. Sociology*, vol. 4, núm. 4, 1989, p. 431.

⁶ Esping-Andersen G., *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton University Press, Princeton, 1990; Pierson, *op. cit.* p.182.

⁷ Pierson, *op. cit.*

LA LÓGICA DE LA REFORMA NEOLIBERAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL

En América Latina se observa un proceso bastante distinto ya que, pese a que el discurso neoliberal frecuentemente es menos agresivo, en los hechos hay una aplicación bastante ortodoxa de sus postulados no sólo en el terreno de la política económica sino también en la política social.^f La implantación plena de esta nueva política significa transformaciones tan profundas que permiten hablar de un cambio en el "régimen de política social".^g El grado de maduración de esta nueva política es variable y depende esencialmente de las características anteriores de las instituciones de bienestar social y de la capacidad de las clases populares de resistir o revertir esta política. Así, en Chile la política social neoliberal, impuesta bajo la dictadura de Pinochet,^{lv} muestra plena maduración mientras que en Brasil, donde el movimiento obrero está jugando un papel político central a través del nuevo sindicalismo y el Partido dos Trabalhadores, apenas está insinuada.

En el proceso de redefinición de la política social las instituciones públicas de seguridad social ocupan un lugar central por dos razones básicas: una es que materializan una vertiente importante del anterior régimen de política social; la otra es que éstas concentran y controlan cuantiosos fondos y, frecuentemente, producen una parte importante de los servicios sociales, o sea, constituyen un ámbito importante de actividad económica. La reforma neoliberal de la seguridad social adquiere una relevancia fundamental, por un lado, al formar parte de la destrucción de la matriz básica de lo público como ámbito privilegiado de realización del pacto social del Estado interventor desarrollista -nuestro "restringido" Estado de bienestar- y la constitución de una nueva matriz de lo público de carácter asistencialista.^U Operación que, por otro lado, permite transferir parte de los fon-

⁸ Cfr. por ejemplo: Lerner L., García A., "El discurso neoliberal en las políticas sociales", en: *Cuadernos Médico-Sociales*, núm. 58, 1991, pp. 33-46. Laurell, *op. cit.*

⁹ El concepto "régimen de política social o de estado de bienestar" se refiere a un conjunto de medidas de política social con efectos específicos sobre la vida social. Cfr. G. Esping-Anderson, *op. cit.*

¹⁰ Piñera, J., *El cascabel al Gato. La batalla por la reforma previsional*, Zig-Zag, Santiago, 1991.

¹¹ Gurza, A., *La reestructuración de lo público*, UNAM-ENEP Acatlán, México, 1994.

dos sociales públicos al mercado, vale decir, convertirlos en fondos financieros bajo control privado, y transformar la producción de los servicios-beneficios sociales en un ámbito de acumulación de capital.¹²

La reforma neoliberal no propone desaparecer toda previsión social; pretende anular una de las bases constitutivas de la ciudadanía social que es la seguridad social pública, universal y solidaria, e imponer un modelo del seguro social dual privado-público. La implicación de esta agenda es que la privatización de la seguridad social sólo interesa en la medida en que puede constituirse en un ámbito de acumulación por lo que en América Latina se da como un proceso *selectivo*.

Esto significa que uno de los problemas principales de esta reforma es establecer mecanismos que permitan separar lo rentable para el sector privado y retener o reciclar lo no-rentable al sector público, o de plano eliminarlo. Una condición necesaria para ello es la anulación de los derechos sociales y la forma pública y solidaria de garantizarlos. Es así porque la transferencia de las actividades rentables al sector privado requiere de mecanismos de inclusión-exclusión que son incompatibles con la noción, por definición incluyente, de los derechos sociales.¹³ La supresión de estos derechos abre el camino para pasar del principio solidario (beneficios según necesidad y contribución según capacidad económica) al principio de equivalencia (beneficios equivalentes al pago realizado).¹⁴ Este tránsito se concreta en la sustitución de los fondos comunes por fondos individualizados que proporciona un criterio básico para separar los asegurados y las actividades potencialmente rentables de los no-rentables en función del monto cotizado.

A partir de allí el proceso de privatización tiende a darse diferencialmente respecto a distintos componentes y beneficios de la seguridad social. Una primera división se da entre la administración de fondos y la producción de servicios. Los fondos sociales están hoy en el centro de la disputa pública-privada porque su administración significa acceder a recursos financieros enormes que, al estar en manos pr'i-

12 Laurell A.C., "La lógica de la privatización en salud", en: *Memorias II Seminario Latinoamericano de Política Sanitaria*, Fund. Oswaldo Cruz, Río (en prensa).

13 Da Vite, A., "O lugar dos direitos na moralidade política", en: *Lua Nova*, núm. 30, 1993, pp. 5-34.

14 Elmer, A., *Svensk Social Politik*, Liber, Uddevalla, 1989.

vadas, permiten obtener ganancias rápidas y ejercer un control económico importante. La producción de los servicios sociales implica también una actividad económica relevante que, sin embargo, requiere de ciertas precondiciones para poder realizarse con lucro.

Los dos principales ámbitos de la seguridad social mexicana —el de las pensiones-jubilaciones y el de los servicios de salud— permiten analizar la lógica de la reforma neoliberal y delinear alternativas a esta reforma que preserven el carácter público y solidario del seguro social y tiendan a su universalización. Así, el ámbito de las pensiones-jubilaciones concierne en particular a los fondos sociales y el de los servicios de salud a la producción de los servicios sociales y su financiamiento.

¿Fondos financieros o fondos de beneficio social?

Los fondos sociales más atractivos para el sector privado son los de pensiones porque sus plazos de depósito son muy largos. No es fortuita la ola privatizadora de éstos que ha azotado a América Latina durante los últimos años y que se inició en México con la creación del Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR).¹⁶ El SAR es esclarecedor porque marca el inicio de la contrarreforma de la seguridad social en nuestro país e ilustra su lógica. Se trata de un seguro obligatorio con fondos individualizados y entregados para su administración a los bancos privados. O sea, con la creación del SAR el Estado impone un ahorro forzoso, cuyo producto pone en manos de los grandes grupos financieros; transacción que no es otra cosa que la transferencia directa de fondos públicos al sector privado. Este esquema puede ser ampliado a otros fondos de seguridad social como son los de vivienda y salud. En efecto, las recientes reformas al Infonavit y al Fovissste apuntan en esta misma dirección.

Para justificar la transferencia de los fondos sociales al sector privado se arguye su mayor eficiencia administrativa; argumento que, por ejemplo, los seguros privados de salud estadounidense desmienten al gastar en administración un

15 Carranza, A., "Tendencia de la seguridad social en América Latina", en: *La seguridad social en América Latina. Situación actual y perspectivas* 1993, IMSS, México, 1993, pp. 25-29.

¹⁶ *Diario Oficial*, México, febrero 24, 1992.

33.5% contra el 2.3% del seguro público *Medicare*.it También se ha argumentado que el traspaso de los fondos sociales al sector privado permite una mayor capitalización de los servicios; argumento cuestionable al examinarlo con detenimiento. Así, resulta que la construcción de una infraestructura social sólida y con cierta adecuación a las necesidades de la población se ha hecho, históricamente, con fondos públicos y no con los privados. Por ejemplo, en México no existiría la infraestructura del IMSS y el ISSSTE si no fuera por la inversión de los fondos públicos de pensiones en su construcción. Jf Además, no interesa capitalizar los servicios sociales a secas, o sea invertir más y más en tecnología avanzada, como pudiera ser el caso en el sector industrial o agrícola.

Un tercer argumento esgrimido es que la transferencia de fondos al sector privado favorece a la economía en su conjunto al transformarlos en capital invertible en otras actividades económicas.t? Este razonamiento tiene varias objeciones. Uno es que la administración pública de este capital no impide su inversión productiva. Por el contrario, siendo privado este capital probablemente entra en el circuito especulativo y no en el productivo bajo la lógica neoliberal.²⁰ Otra objeción es que, en la perspectiva del bienestar social, interesa que los fondos sean retenidos en el ámbito social y apropiados colectivamente en la satisfacción de necesidades sociales y que constituyan un mecanismo redistributivo, lo que presupone un régimen solidario.

Otra vertiente del debate sobre los fondos de pensiones se refiere a su descapitalización como resultado del envejecimiento de la población. Se dice que, con la alteración de la relación entre la población económicamente activa y la jubilada, el manejo presupuestal de los fondos (las pensiones se pagan con parte de las cotizaciones de los trabajadores activos) ha entrado en crisis y debe sustituirse por su plena capitalización para garantizar el pago de las pensiones a futuro. La capitalización de fondos significa su depósito a largo

17 Bodenheimer T., "Should we abolish the private health industry"? en: *tnt J. Health Seru.* vol. 20, núm. 2, 1990, p. 199.

18 Martínez A., "Comparación internacional de las pensiones de seguridad social", en: *El sistema de pensiones en México dentro del contexto internacional*, Coparmex-Instituto de Propositiones Estratégicas-Themis, México DF, 1993, p.145-146.

19 En la exposición de motivos de la ley del SAR se plantea abiertamente el sistema como un mecanismo para incrementar el débil ahorro interno.

20 Valenzuela, Feijó J., *Crítica del modelo neoliberal*, UNAM, México, 1991.

plazo y su manejo como fondos financieros; es pues una precondición para su administración privada o su plena privatización.

La disputa por los fondos de pensiones no es nueva y se ha resuelto de distintas maneras. Por ejemplo, en Estados Unidos²¹ el sistema de pensiones tiene un componente privado, importante y creciente,²² y sus fondos -regidos por el principio de capitalización individual- contribuyen importantemente al gran poder financiero de las compañías aseguradoras.²³ El caso de Suecia representa el otro extremo con un sistema público de pensiones, tanto en su nivel básico universal como en el nivel complementario cuasi universal.²⁴ Es revelador que la preservación del carácter público de los fondos de pensiones causó una de las confrontaciones políticas más agudas de la posguerra entre el gobierno social demócrata y los empresarios, quienes argumentaron que la cuantía de los fondos permitiría un inadmisibles control estatal sobre la economía.²⁵

La situación mexicana

Como es bien conocido, el sistema mexicano de pensiones no es universal, sino forma parte del seguro social público, principalmente del IMSS y del ISSSTE. O sea, para acceder a la jubilación es necesario haber cotizado al seguro y cumplir con una serie de requisitos. Además, puede haber retribuciones complementarias reguladas en los contratos colectivos particulares. El seguro social se define constitucionalmente como de utilidad pública, lo que significa que pertenece al ámbito estatal y que sus fondos son públicos. Los institutos generalmente han manejado sus fondos de carácter colectivo con un régimen presupuestal y han invertido los excedentes en la construcción de infraestructura social y, en el caso del ISSSTE, para dar préstamos baratos a los asegurados.

²¹ Esping-Anderson, *op. cit.*, p. 80.

²² Según Kemper Financial (citado en *El Financiero*, febrero 1, 1994), el ahorro depositado en fondos de pensiones creció de un equivalente del 10% de los depósitos bancarios al 85% entre 1980 y 1993; por ello, estos fondos jllagan actualmente un papel central en los mercados financieros.

²³ Bodenheimer, *op. cit.*, p. 80.

²⁴ El mer, *op. cit.*, p. 120.

²⁵ Esping-Anderson G., *Potivic« against marhets*, Princeton University Press, Princeton, 1985, p. 108-110.

Durante los últimos años, el debate sobre las pensiones ha sido impulsado por la lucha del Movimiento Unificador Nacional de Jubilados y Pensionados (MUNJp), por la restitución del poder adquisitivo de sus pensiones, gravemente erosionado por la inflación en ausencia de un mecanismo de indexación. La dramática situación de los jubilados ha sido utilizada en el debate más general sobre la privatización del seguro social, animado por el clima ideológico neoliberal y reforzado por la tendencia hacia la homologación de los servicios sociales en el marco del TLC.²⁶

Para aclarar el trasfondo de las dificultades financieras del seguro de "invalidez, vejez, cesantía y muerte" (IvCM) tomamos al IMSS de ejemplo. Como se observa en el cuadro 1 la diferencia entre los ingresos y egresos de este seguro se ha ido cerrando a lo largo de la última década pasando del 52.5% en 1980 al 2.1% en 1994, reportando incluso un balance negativo de 18.6% en 1989. Esto significa un desfinanciamiento relativo que se debe a un error de origen en la fijación del nivel de la cotización, pero ante todo a los efectos de una década de depresión salarial sostenida y el estancamiento creciente del número de asegurados del régimen obligatorio; ambos resultado de la política económica adoptada a partir de 1983.

La depresión salarial repercute proporcionalmente en los ingresos del IMSS dado que las cuotas pagadas representan un porcentaje fijo sobre el salario. Por otra parte, el estancamiento de los asegurados plenos se debe al lento crecimiento del empleo formal. Esto a su vez altera el número de asegurados en activo por cada asegurado jubilado que bajó del 12.7 en 1980 al 7.1 en 1994 (ver cuadro 2). Este comportamiento no es principalmente un efecto demográfico ya que no hay un cambio equivalente en la relación entre la población en edad de trabajar y la de 65 años o más —que pasó de 16 a 1 en 1980, y de 13 a 1 en 1990—²⁷ sino que refleja un cambio brusco en el patrón de incorporación al mercado de trabajo formal. Así, el desfinanciamiento acelerado del seguro de IVCM se debe a que el IMSS tiene menos ingresos por asegurado y menos asegurados cotizantes por asegurado pensionado; cues-

²⁶ Los negociadores estadounidenses del TLC solicitaron la inclusión de los fondos de pensiones en la negociación de 108 servicios financieros. Aunque el acuerdo final no impide que el Estado reserve para sí 108 fondos públicos, el sentido general del apartado es hacia el control privado de estos servicios.

²⁷ Quinto Informe de Gobierno, Presidencia de la República, México, 1993.

CUADRO 1
*Evolución de ingresos y egresos del seguro de invalidez,
 vejez, cesantía y muerte*
 IMSS, 1980-1994

Año	Invalidez, vejez, cesantía y muerte (Millones de nuevos pesos)			
	Ingresos	Egresos	Diferencia	Diferencia %
1980	34.5	16.4	18.1	52.5
1981	48.7	25.4	23.3	47.8
1982	79.3	44.8	34.5	43.5
1983	121.7	76.8	44.9	36.9
1984	180.5	111.0	69.5	38.5
1985	312.7	194.6	118.1	37.8
1986	525.9	449.1	76.8	14.6
1987	1183.0	1045.0	138.0	11.7
1988	2543.6	1440.6	1103.0	43.4
1989	3428.2	4066.2	-638.0	-18.6
1990	4507.8	4419.4	88.4	2.0
1991	7302.9	6682.6	620.3	8.5
1992	9470.0	8470.1	999.9	10.6
1993	11224.1	10602.6	621.5	5.5
1994	13797.0	13510.0	287.0	2.1

FUENTE: Elaboración propia con base en el *Sexto informe de gobierno*, Presidencia de la República, México, 1994.

tion impredecible hace una década con una tendencia histórica de incremento sostenido del salario y del empleo formal. Esto permitía un manejo presupuestal holgado de los fondos de pensiones y dejaba márgenes para la inversión en infraestructura social. En las nuevas condiciones se resolvió la amenaza de desequilibrio financiero a costa de los jubilados bajando el monto de su pensión, verificándose una vez más la regla general del ajuste económico que consiste en cargar sus costos sobre los más desprotegidos.

El derecho a la seguridad económica en la tercera edad

Una reforma del sistema mexicano de pensiones debe abordar dos problemas distintos. El primero es establecer mecanismos financieros que garanticen el mantenimiento del poder adquisitivo de las pensiones de los jubilados actuales y futuros. El segundo problema, al cual se ha presta-

CUADRO 2
Evolución de asegurados permanentes y pensionados
 IMSS, 1980-1993

Año	Asegurados régimen obligatorio		Pensionados		Relación asegurados pensionados
	Total	Crecimiento anual	Total (miles de personas)	Crecimiento anual	
1980	6205		487		12.7
1981	6887	11.0	530	8.8	13.0
1982	6809	-1.1	589	11.1	11.6
1983	6794	-0.2	631	7.1	10.8
1984	7334	7.9	757	20.0	9.7
1985	7846	7.0	838	10.7	9.4
1986	7677	-2.2	899	7.3	8.5
1987	8391	9.3	964	7.2	8.7
1988	8523	1.6	1063	10.3	8.0
1989	9021	5.8	1129	6.2	8.0
1990	9805	8.7	1174	4.0	8.4
1991	10289	4.9	1218	3.7	8.4
1992	10183	-1.0	1259	3.4	8.1
1993	10195	0.1	1352	7.4	7.5
1994	10175	-0.2	1432	5.9	7.1

FUENTE: Elaboración propia con base en el *Sexto informe de gobierno*, Presidencia de la República, México, 1994

do poca atención a pesar de que representa un intenso drama social, es proporcionar protección social a la creciente población en tercera edad que no la recibe de los institutos de seguro social. Este grupo es hoy mucho más numeroso que el asegurado —unos 3 millones contra unos 700 mil—²⁸ y vive en su mayoría en condiciones todavía más precarias.

Como punto de partida es preciso subrayar que no se puede resolver duraderamente ninguno de estos problemas en ausencia de una política *activa y sostenida* de creación de empleo y recuperación salarial. Respecto a los problemas específicos del sistema de pensiones cabe preguntar si una reforma que implica la capitalización individual de fondos

²⁸ Según el MUNJP hay 1 405 852 pensionados por el IMSS, de los cuales 400 mil tienen pensión de vejez y 457 mil de viudez, orfandad y ascendientes. Si la mitad son viudas con más de 65 años habría otros 124 mil, más unos 166 mil jubilados del ISSSTE.

bajo administración privada es una alternativa viable en función del problema social que pretende resolver: el de dar seguridad económica a los ciudadanos de tercera edad.

La primera objeción a este tipo de reforma, y que es ampliamente reconocida por los expertos en la materia, consiste en que los métodos de financiamiento individual son más costosos y tienen menos beneficios que los sistemas basados en fondos comunes de seguridad social.²⁹ Asimismo esta, reforma elimina la opción de basar el sistema de pensiones en la solidaridad intergeneracional dado que opera bajo el principio de equivalencia. O sea, no permite usar las cuotas o primas de los trabajadores en activo para financiar las pensiones de los jubilados. Ejemplo de ello son los fondos del SAR que, por su régimen de capitalización individual, quedaron excluidos como fuente alterna de restitución del poder adquisitivo de las pensiones actuales. Además, la consecuencia práctica del principio de equivalencia es que los trabajadores con salarios bajos -**la gran mayoría-c-v tendrán tensiones muy bajas al eliminarse la posibilidad de completarlas con recursos comunes como ocurre bajo el sistema de pensiones con fondos colectivos y redistributivos.** Hazas Sánchez³¹ calcula que, con una prima de 10% sobre el salario depositada en fondos individuales, el monto de la pensión representaría entre el 18.2% y 29.3%³² del último salario después de 30 años de cotización efectiva. Desde luego que quedaría excluida del sistema la población en empleos informales o rurales, o sea los más pobres, que difícilmente llegan a pagar un seguro.

Examinada desde el punto de vista de las finanzas públicas, este tipo de reforma también tiene una serie de inconvenientes. Para empezar, significa una carga financiera para el Estado (y los contribuyentes de impuestos) durante un periodo largo. Es así porque las pensiones de los asegurados, que no acceden al nuevo sistema, tienen que **pagarse** del erario público sin que tenga ingresos por este concepto. Este problema se reconoce como un defecto grave del sistema de las

29 Hazas Sánchez A., "Proposición y soluciones a la problemática actual de las pensiones", en: *El sistema de pensiones en México, op. cit.*, p. 155.

30 **Los datos** censales de 1990 reportan que el **70%** de la **PEA** gana **tres** salarios mínimos o menos.

31 Hazas Sánchez A., *op. cit.*, p. 163-165.

32 Dependiendo del nivel de la **tarea** de interés anual.

Administradoras de Fondos de Pensiones (AFPs) chilenas, paradigma de la reforma neoliberal del sistema de pensiones.S'

Por otra parte, el nivel de rentabilidad de los fondos en el mediano y largo plazos es incierto y, por tanto, también el monto de la pensión futura. En este contexto cabe mencionar que el éxito de los AFPs, siempre citado por los promotores de la reforma neoliberal, se debe a una coyuntura particular de especulación financiera ligada a la privatización de las empresas públicas. Es previsible que cualquier fracaso de las administradoras privadas tendrá que ser compensado por el Estado para proteger a los asegurados. O sea, las ganancias serán para los privados mientras que las pérdidas serán socializadas. Además, las limitaciones de cobertura y el monto de las pensiones del sistema privado obligarían al Estado a financiar programas de asistencia social para los ancianos indigentes que son un grupo de creciente peso en la sociedad.

Por último, la reforma neoliberal del sistema de pensiones tiende a eliminar sus beneficios sociales ampliados. Ocurre así, ya que el criterio de manejo de los fondos es maximizar la ganancia, lo que se hace más fácilmente en el mercado financiero. Por ello, estos fondos no se utilizan para inversión social apropiable colectivamente, por ejemplo, en infraestructura de salud o proyectos de vivienda popular. Tampoco es probable que sean invertidos en actividades productivas estratégicas o prioritarias en el marco de una activa política industrial o de empleo.

Esta serie de limitaciones permite concluir que la reforma neoliberal del sistema de pensiones es una opción inadecuada para resolver las necesidades de los ciudadanos de la tercera edad. Además, requiere de una importante intervención estatal, legal y financiera, para garantizar condiciones de rentabilidad a las aseguradoras privadas³⁴ que son las únicas claramente favorecidas por este tipo de reforma. Estas conclusiones indican que, en vez de proponer la privatización e individualización de la pensión, habría que diseñar una alternativa que fortalezca y amplíe al actual sistema pú-

33 Cfr. Mesa Lago C., *Social security and prospects for equity in Latin America*, World Bank, Washington, 1991; OIT, "Diagnóstico y pronóstico sobre el modelo chileno de pensiones", reproducido en *El sistema de pensiones en México*, op. cit., pp. 89-102.

³⁴ Cfr. Esping-Anderson, *The three worlds...*, p. 101-103 para una discusión general sobre el papel del Estado en la promoción del mercado de seguros privados.

blico, para que pueda cumplir eficientemente su papel de protección social.

Al tomar la decisión de transformar el sistema de pensiones es indispensable tener presente que ésta tendrá implicaciones sociales y económicas enormes al mediano y largo plazos. Es por ello necesario estudiar las distintas propuestas con todo detenimiento, tanto en lo referido a los problemas técnicos como a sus posibles implicaciones sociales y políticas, particularmente en términos de una nueva distribución de poder entre distintos actores y fuerzas. Por esta razón debe promoverse un amplio debate democrático sobre las distintas alternativas de reforma antes de optar por alguna de ellas; procedimiento que contrasta con la imposición del SAR mediante la viciada práctica legislativa priista.

Mantener el carácter público del sistema de pensiones resulta particularmente importante en países como el nuestro, marcados por grandes desigualdades sociales y con una población pobre mayoritaria, ya que es una condición necesaria para darle una orientación solidaria y redistributiva. Es más, en ninguna parte el mercado ha sido un mecanismo eficaz para proporcionar seguridad económica a los viejos y sólo los sistemas públicos han permitido garantizarles a ellos una plena ciudadanía social.³⁵ Además, un sistema público permite manejar los fondos con bajas tasas de interés y usarlos para inversiones sociales o productivas estratégicas con el fin de ampliar sus beneficios sociales, directos o indirectos. Puede, así, constituirse en un instrumento clave para el desarrollo económico con justicia social.

El esquema básico de un sistema público de pensiones, con vistas a la construcción de las condiciones necesarias para la universalización del derecho a una pensión, descansa en cuatro elementos: la introducción del principio de jubilación por edad o por incapacidad de realizar un trabajo; el establecimiento de una pensión básica garantizada y una pensión complementaria individualizada (proporcional, pero no necesariamente equivalente al pago), ambos financiados con fondos colectivos manejados presupuestalmente; la protección del poder adquisitivo mediante un sistema de indexación de la pensión; y, eventualmente, la sustitución de la prima por un impuesto de seguridad social. El objetivo de

35 [*ibid.*]

cobertura sería universalizar la pensión básica y extender la pensión complementaria a sectores cada vez más amplios de la población trabajadora. Esto llevaría a considerar, en el mediano plazo, la reestructuración global de los fondos de seguridad social y sus formas de financiamiento, lo que eventualmente podría significar la separación entre los fondos de pensiones y los de salud.

Los estudios técnicos indicarían qué nivel de capitalización de fondos sería conveniente para constituir las reservas necesarias y cuál sería su distribución entre fondos de inversión social y productiva estratégica. Una vez establecidos estos fondos serían manejados por un consejo, con técnicos y representantes electos, que tomaría decisiones sobre prioridades de inversión, tasas de interés y plazos de los préstamos.

Por último, sería de gran interés examinar la posibilidad de partir del sistema de pensiones para avanzar en la construcción de un sistema de "seguro de desempleo-capacitación laboral". Sin embargo, todo intento de constituir este tipo de seguro es condenado al fracaso si no se inscribe en el contexto de una política muy activa de empleo.

La protección a la salud, ¿objeto de lucro o derecho social?

En la reforma neoliberal de la atención médica se manifiesta con toda crudeza la lógica de privatizar ganancias y socializar costos. Es así porque involucra dos ámbitos potencialmente rentables, a saber, la administración de fondos y la producción de servicios. Además, la constitución de los primeros es condición necesaria de la privatización de los servicios dado su alto costo en la actualidad.

Dependiendo del contexto, la privatización de los fondos o de su administración puede seguir diversos caminos. En países donde los servicios de salud forman parte de instituciones públicas de seguridad social, como es el caso de México, tiende a iniciarse desde el sector privado. Primero, surgen los seguros médicos privados paralelos al público, bajo el impulso del deterioro del servicio público y los incentivos fiscales. Es el paso inicial hacia la institucionalización de un sistema dual público-privado, ya que genera una situación irracional de doble aseguramiento que justifica una posterior reforma, cuyo núcleo central es el seguro de salud obligatorio con fondos individualizados. Sobre esta base entran a

operar los mecanismos de segregación que permiten separar los asegurados rentables de los no-rentables.

El esquema lógico de esta separación descansa, por un lado, sobre el abandono de los fondos colectivos o solidarios a favor de los individuales y, por el otro, sobre el derecho del sector privado de decidir a quién atender y a quién no. En la práctica, y en condiciones de deterioro grave del servicio público, esto se traduce en la atracción de la población de "alto pago-bajo riesgo" al sector privado y la segregación de la de "bajo pago-alto riesgo" para el sector público. Con ello se establece un círculo vicioso de reproducción ampliada de la desigualdad: el sistema privado concentra cada vez más recursos para atender a una minoría, mientras que el sistema público se deteriora indeteniblemente en su esfuerzo por atender a la mayoría con sus escasos recursos. La reforma chilena es aleccionadora en este respecto: el sistema privado de los ISAPRES dispone del 40% del presupuesto de salud para atender al 20% de la población, dejando al sistema público la atención del 80% de la población con el 60% de los recursos.³⁶

Deterioro público, florecimiento privado

Todavía no se ha dado en México una reforma neoliberal plena en salud, pero la política seguida a partir de 1983 revela la aplicación de sus ejes instrumentales: el recorte del gasto social y su focalización en los pobres, la descentralización y la privatización.³⁷ Las tres primeras son políticas explícitas del gobierno mexicano. Aunque la cuarta, la privatización, es una política apenas sugerida, está conceptualmente ligada al recorte del gasto y su focalización. Es decir, si el Estado disminuye primero los recursos dedicados a la salud y luego los concentra en la atención de los pobres no deja más solución al resto de los ciudadanos que recurrir al sector privado. Por ello, representa una política estatal de incentivo a la producción privada de servicios.

A partir de 1983 se dio un recorte importante en el gasto público de salud; en 1991 el presupuesto de todas las

36 Requena M., "El financiamiento del sistema chileno de salud necesita ser reestructurado", en: *Salud y Cambio*, vol. 3, núm. 7, 1992, pp. 12-19.

37 George, V., Wilding, P., *Ideology and social welfare*, Routledge and Kegan Paul, Londres, 1985, pp. 19-43.

36 *Programa Nacional de Salud*, 1984-1988 Y *Programa Nacional de Salud*, 1989-1994, SSA, México, 1984 y 1990.

instituciones de salud era todavía menor que en 1982, después de haber llegado a su punto más bajo en los años 1986-1987 (cuadro 3). En términos del gasto per cápita la situación se agrava todavía más, ya que en los institutos de seguro social llega a tener una pérdida del 53.5% en el peor año y del 20.9% en el periodo 1982-1993, y en la SSA 68.7% en el peor año y 56.1% en el periodo 1983-1992. Otro resultado de las restricciones fue que se privilegió el gasto corriente dejando rezagado el gasto de inversión. Esto no sólo impidió una adecuada expansión de los servicios al crecer la cobertura sino que contribuyó además a su deterioro paulatino. La caída del presupuesto se convirtió, así, en el determinante financiero del deterioro del sector público que constituye un impulso importante al proceso de privatización.

La focalización del gasto público en los grupos más pobres tiene su expresión más nítida en el discurso, aunque no siempre en la práctica, del Pronasol.³⁹ Sin embargo, esta política se viene instrumentando desde 1983 en el sector salud. Así, las instituciones de salud tienen como prioridad atender el nivel básico, o sea, la atención primaria selectiva; cuestión que se expresa en asignaciones presupuestales con ritmos diferenciados de recorte y recuperación.⁴⁰ Por otra parte, durante los ochenta el gobierno federal redujo sus obligaciones financieras con el IMSS, dejando casi la totalidad de la responsabilidad financiera de la institución a los patronos y trabajadores.⁴²

En abstracto la focalización del gasto puede parecer justa, pero habría que juzgarla en el contexto del empobrecimiento generalizado de la población; 90% de las familias mexicanas perdió del 10 al 15% de sus ingresos entre 1984 y 1992.⁴³ En esta situación concreta la focalización del gasto en los grupos más pobres, antes que una política de justicia social, es un artifice ideológico para justificar que el Estado

39 Ochoa, M., "Política de gasto en el sector salud (1977-1986)", en: Almada I. (ed.), *Salud y crisis en México*, Siglo XXI, México, 1990, pp. 274-300.

40 Laurell, A. C., Wences L., "00 poverty programa alleviate poverty", en: *Int. J. Health Seru.*, vol. 23, núm. 3, 1994, pp. 381-401.

41 López Arellano, O., *La política de salud en México*, tesis de maestría en Medicina Social, UAM-X, México, 1990.

42 Moreno P., *et al.*, "Factibilidad y viabilidad financiera y administrativa de la seguridad social: el caso del IMSS", en: Laurell, A. C. (ed.), *La política social en la crisis*, Fundación F. Ebert, México, 1990.

43 Alarcón, D., "Ahondamiento de la desigualdad y la pobreza en los ochenta", en: *Coyuntura*, núm. 46, 1994, pp. 57-58.

CUADRO 3
Evolución de los presupuestos de las instituciones de salud
 (México, 1982-1992 [1993])

Año	SSA			Seguridad social en salud			'Ibtal		
	Pesos corr.·	Pesos 80'	Percápita"	Pesos corr.·	Pesos SO'	Per cápita"	Pesos corr.·	Pesos 80'	Per cápita"
1982	38.0	18.7	1.628	141.9	69.9	2.145	179.9	88.6	2.010
1983	50.6	12.3	0.985	222.9	54.2	1.529	273.5	66.5	1.387
1984	87.0	12.8	0.949	352.2	51.9	1.365	439.2	64.7	1.256
1985	143.3	13.4	0.899	534.5	49.9	1.312	677.8	63.3	1.196
1986	233.2	11.7	0.734	829.5	41.6	0.997	1062.7	53.3	0.924
1987	563.9	12.2	0.642	2042.5	44.2	1.039	2606.4	56.3	0.916
1988	1153.9	11.5	0.528	4854.5	48.4	1.074	6008.4	59.9	0.896
1989	1422.3	12.0	0.532	6165.3	51.9	1.106	7587.6	63.8	0.920
1990	1795.2	11.9	0.509	8772.1	58.3	1.227	10567.3	70.2	0.990
1991	2777.0	15.0	0.640	12226.6	66.2	1.436	15003.6	81.2	1.167
1992	3581.6	16.8	0.714	15072.7	70.7	1.518	18654.3	87.4	1.248
1993				17773.2	77.5	1.697			
Pérdida máxima en el periodo %		38.5	68.7		40.5	53.5		39.9	54.2
Pérdida en el periodo %		10.3	56.1		-10.9	20.9		1.3	37.9
		• millones de nuevos pesos							
		•• nuevos pesos							

FUENTES: Elaboración propia con base en *Sexto informe de gobierno*, Presidencia de la República, México, 1994.
Boletín de Información Estadística del Sistema Nacional de Salud, núm. 12, vol. 1, 1992.

desatienda su obligación constitucional de garantizar los derechos sociales de todos los mexicanos.

El tercer eje de los proyectos neoliberales, la descentralización, se ha impulsado en el sector salud desde 1984 y es un propósito declarado en el Programa Nacional de Salud.⁴⁴ Sin embargo, la descentralización realizada y sus efectos revelan limitaciones serias. Fue decretada por el Ejecutivo para las instituciones de población abierta⁴⁵ y su instrumentación ha sido vertical y antidemocrática, ya que no contempló mecanismos de redistribución del poder de decisión sobre los programas entre los involucrados en los servicios, a saber, las instancias locales de gobierno, los administradores, los usuarios y los trabajadores. La premura del proceso tampoco permitió una adecuada preparación técnica, lo que redundó en ocasiones en el virtual colapso de los servicios.⁴⁶ Estos hechos provocaron que la descentralización sólo se instrumentara en 14 estados. Sin embargo, dado que la descentralización en su variante neoliberal es un medio de desestatización es probable que continuará una vez que se hayan logrado los ajustes institucionales necesarios.

Entre los problemas que han sido provocados o profundizados con estas políticas se observa, en primer lugar, una creciente desigualdad entre los distintos grupos y clases sociales en términos de su acceso real a los servicios y en el tipo y calidad de los servicios disponibles para cada uno de ellos. Para empezar hay 10 millones de mexicanos al margen de cualquier servicio.⁴⁷ Luego, en las instituciones públicas para la población no-asegurada sólo se garantiza atención primaria selectiva, pero no servicios de hospitalización y especializados a todos aquellos que los requirieren debido a las restricciones de presupuesto. Además, la inaccesibilidad económica a estos servicios se incrementó por la introducción o aumento de las cuotas cobradas al utilizarlos.

En los institutos de seguro social la demanda aumentó sustancialmente por la expansión del número de derechoha-

⁴⁴ *Programa Nacional de Salud. 1989-1994, op. cit.*

⁴⁵ *Diario Oficial*, México, agosto 30, 1983.

⁴⁶ Soberón G., et al., *La salud en México: fundamentos del cambio estructural*, FCE, México, 1988, pp. 103-140.

⁴⁷ Cfr. Menéndez E., "Continuidad y discontinuidad del proyecto sanitarista mexicano. Crisis y reorientación neoconservadora" en: Almada, *op. cit.*, pp. 221-245; López Arellano, *op. cit.*

⁴⁸ Ruiz de Chávez, M., et al., *El enfoque de la salud como sector social y económico*, SSA, México, 1988.

bientes sin un incremento equivalente de recursos. El desequilibrio entre demanda y recursos ha obligado a profundizar los obstáculos burocráticos de acceso a los servicios; a partir de 1986 todos los indicadores de servicios prestados en relación con el número de derechohabientes decaen sistemáticamente y para 1992 sólo el 67% usó los servicios.^w El acceso a los servicios privados finalmente depende, en el momento actual, de tener un seguro o capacidad económica, y se ha visto restringido para los individuos por su altísimo costo y la pérdida de poder de compra de los sectores medios asalariados.

El segundo problema provocado por la política hacia las instituciones públicas de salud es el surgimiento de un conflicto laboral prolongado en ellas, ya que se busca resolver los problemas originados por la restricción de recursos cargándolos sobre sus trabajadores. Así, éstos han sufrido un marcado deterioro salarial a partir de 1983⁵⁰ y los procesos de racionalización han significado el creciente control vertical sobre el trabajo y su normatización estricta que redundan en un proceso de descalificación del trabajo institucional. A ello se añade el deterioro de las condiciones de trabajo por falta de los recursos necesarios y por un incremento en las cargas de trabajo.

El desfinanciamiento, el verticalismo autoritario, la descalificación y las malas condiciones de trabajo han llevado a un deterioro de los servicios públicos de salud que ha contribuido a desprestigiarlas ante la sociedad. Lentamente se han convertido en espacios de conflicto donde chocan demandantes de servicios que los consiguen con dificultad y productores de servicios sin condiciones para prestarlos adecuadamente. Esta situación ha ayudado a legitimar socialmente el proceso de privatización ya crear la demanda privada.

Por su parte, los servicios privados han madurado y empezaron a crecer más rápido que los públicos a partir de 1983; en 1982 representaron el 48% del PIB de servicios médicos y el 60% en 1985 para luego estabilizarse en alrededor del 58%.⁵¹ Asimismo, la rentabilidad del sector privado es alta y creciente; su excedente bruto de operación era en 1980 el 28.5% del valor de la producción bruta y creció al 39% en

⁴⁹ Quinto Informe de Gobierno, *op. cit.*

⁶⁰ Herrera M., "Austeridad y lucha sindical en el nass", en: *Chemizal*, vol. 3, núm. 8, 1990, pp. 57-66.

⁶¹ Sistema de Cuentas Nacionales de México 1985 al 1992, INEGI, México.

1992.⁵² Además su monto es muy alto y alcanzó 20 billones de viejos pesos en 1992. Es decir, la producción privada de servicios médicos es hoy una actividad económica muy importante.

Adicionalmente, se empezaron a generar formas privadas de financiamiento con la incursión de las compañías aseguradoras en el mercado de los seguros médicos, individuales-familiares y de grupo, a partir de 1986. Para 1992 las primas de los seguros médicos representaban el 9% de sus ventas y su monto equivalía a un tercio del presupuesto de la SSA⁵³ a pesar de que dan cobertura a un grupo reducido. Los seguros contratados por las empresas, privadas y públicas, eran inicialmente para sus empleados de alto nivel, pero ahora incluyen a los trabajadores de base que además están cubiertos por el seguro social público.⁵⁴ Por último, el seguro y los servicios médicos privados cuentan con un subsidio fiscal al ser deducibles en el pago de impuestos. El monto de éste es desconocido, pero debe ser del orden del 10% del PIB de servicios médicos, o sea una cantidad cercana a dos tercios del presupuesto total de la SSA.

Los impulsos al proceso selectivo de privatización han acelerado la escisión del sistema de salud mexicano con la consolidación de un sistema dual de "seguro-servicios privados" y "seguro-servicios públicos" y sólo falta consumir legalmente la reforma neoliberal del seguro social de tipo chileno para institucionalizarlo. Impulsaría el traslado de una parte de los asegurados de la seguridad social pública al sector privado. La pérdida de sus contribuciones agravaría el desfinanciamiento de las instituciones públicas de seguridad social. Aunque el mercado potencial del sector privado sólo es el 20% de los asegurados del IMSS, este grupo aporta actualmente entre el 46 y 48% del monto total de las cuotas.⁵⁵ Su traslado al sistema privado significaría un nuevo desfinanciamiento de las instituciones de seguro social cuyo resultado sería la profundización del deterioro de sus servicios y el estancamiento de su infraestructura. Con

⁵² *Ibid.*

⁵³ Comisión Nacional de Seguros y Fianzas, *Anuario Estadístico de Seguros*, México, 1992.

⁵⁴ Laurell, A. C., Ortega M. E., "El proceso de privatización en salud. El caso de México", en: Torres, C., *El Proceso de privatización en salud OPS/OMS*, Washington (en prensa).

⁵⁵ *tua.*

ello, resultaría todavía más difícil mantener su calidad y se vería amenazada la cobertura de los tres niveles de atención que actualmente se proporcionan.

Significaría, además, un cambio en la relación de fuerza entre los sectores público y privado con implicaciones para la fijación de las políticas de salud. Una vez que las grandes compañías de seguros y hospitales hayan consolidado su control sobre la producción privada de los servicios médicos es poco probable que permitirían un viraje en la política de salud hacia la constitución de un servicio único de salud. Así, las instituciones públicas perderían su papel dominante en el sector salud y de motor en la extensión de servicios integrados de salud a grupos cada vez más amplios de la población, y pasarían a insertarse en un esquema de servicios asistenciales selectivos a los grupos mayoritarios pobres tal como lo recomienda el Banco Mundial en su documento de política de salud.⁵⁶

Fortalecimiento y transformación democrática de la institución pública

Si se consumara este tipo de reforma presenciaríamos una regresión en el sistema de salud mexicano y el abandono, *de facto*, de uno de los derechos sociales básicos: la protección de la salud. Éste ocupa un lugar central entre los derechos sociales porque la salud constituye, en sentido estricto, una necesidad humana básica;⁵⁷ sin ésta la gente carece de una condición indispensable para desarrollar, individual y colectivamente, sus potencialidades y capacidades humanas y productivas. La promoción y preservación de la salud tienen, por ello, un valor ético intrínseco y su garantía debe ser un objetivo central de la política social. Sobre la base de estos principios habría que considerar la atención a la salud como un bien público —y no un bien privado como pretenden los promotores de la privatización en salud—,⁵⁸ que la so-

⁵⁶ Informe sobre el Desarrollo Mundial. *Invertir en Salud*, World Bank, Washington, 1993.

⁵⁷ Doyle, L., Gough, L., *A theory of human needs*, MacMillan, Londres, 1991, pp. 49-58.

⁵⁸ Akin, J., *Financing health services in developing countries. An Agenda for Reform*, World Bank, Washington, 1989.

ciudad tiene la responsabilidad de garantizar a todos a través del Estado mediante un sistema universal e igualitario.

Las condiciones de salud se determinan en gran medida por las condiciones de vida y de trabajo. Por ello, la realización plena del derecho a la salud depende, también, del mejoramiento de la calidad de vida. Razón por la cual el impacto sobre la salud colectiva debe ser contemplado en todas las políticas públicas como un elemento básico del desarrollo. En este contexto adquiere alta prioridad resolver las necesidades insatisfechas de saneamiento básico y alimentación; esta última deteriorada no sólo por la caída de los ingresos sino también por la reestructuración de los programas, instituciones y subsidios al consumo popular.⁵⁹ Por otra parte, debe elaborarse un sistema de "contabilidad sanitaria" que permita introducir sistemáticamente la salud como elemento a considerar en toda planeación económica y social.⁶⁰

En el ámbito propio de las instituciones de salud una reforma para garantizar la realización del derecho a la atención a la salud se basaría en el fortalecimiento y transformación de las instituciones públicas y no en su desmantelamiento. Éstas son un patrimonio social construido durante medio siglo con un esfuerzo grande y siguen ocupando un lugar central en la atención a la salud a pesar de su deterioro. Esta reforma se encaminaría a fortalecerlas, transformarlas y democratizar su gestión para resolver sus actuales problemas; garantizar su adecuación a la problemática sanitaria, la calidad técnica y humana de los servicios; asegurar el manejo eficiente y transparente de sus recursos. Debe priorizarse un esfuerzo especial y acelerado hacia los grupos más pobres pero en el marco de la expansión de la acción pública institucional, sin segregarlos a un sistema paralelo discrecional-asistencialista, tal como lo propone la reforma bancomundialista.⁶¹

El centro de la reforma alternativa es avanzar hacia la construcción de un servicio único de salud (SUS) público con cobertura universal de servicios equitativos y gratuitos al recibirlos, o sea, accesible a todos con independencia de su condición económica, género e identidad étnica o cultural. El SUS debe significar una real ampliación y apertura de los servicios que resulte benéfico para todos: los marginados de

59 Gurza, *op. cit.*

60 Laurell A. C., "Una opción popular en salud", en: *Cuadernos Políticos*, núm. 57, 1989, pp. 5-16.

61 *Informe sobre el Desarrollo...*, *op. cit.*

los servicios, los usuarios de la SSA y los derechohabientes del seguro social. Otro beneficio complementario de la ampliación del sector público de salud es que permitiría generar nuevos puestos de trabajo socialmente útiles.

El primer paso en la construcción del SUS es crear la Secretaría de Salud y Seguridad Social y, en su seno, integrar un instituto único de seguro social. La nueva secretaría, como "cabeza de sector", tendría la tarea de establecer e instrumentar las estrategias para la integración del sistema único. Esto significa resolver problemas en varios terrenos específicos. En el terreno legal es preciso unificar la normatividad y regulación institucional que actualmente son diversas. La unificación de infraestructura permite optimizar la capacidad instalada y según nuestros cálculos no se requiere una ampliación grande de ésta para lograr la cobertura universal de servicios de primer y segundo nivel, particularmente si se regionalizan de una forma adecuada los servicios. La unificación de los servicios permite, además, establecer políticas únicas de compra de insumas, medicamentos y equipo, y de desarrollo tecnológico y de recursos humanos. Los dos terrenos que se presentan como más problemáticos son, por una parte, la integración de las planillas de personal, y por la otra, la reestructuración de los fondos de salud y el financiamiento de los presupuestos de inversión y operación.

La primera condición para superar el deterioro de las instituciones públicas es revertir su prolongado desfinanciamiento y garantizar un crecimiento programado y estable del gasto público de salud. Es indispensable alcanzar su nivel histórico en el corto plazo y poner como objetivo alcanzar alrededor del 8% del PIB, o sea, el nivel promedio de gasto en los países con cobertura universal. Véase La factibilidad de esta propuesta se desprende del hecho de que México ha dedicado históricamente menos recursos financieros a la salud que otros países con un desarrollo similar o incluso menor.⁶³

La unificación del financiamiento para el SUS requiere de la constitución de un fondo de salud siguiendo, por ejem-

⁶² *Ibid.*

⁶³ Suárez R., Henderson P., Sarillas E., Vieira C., *Gasto nacional y financiamiento del sector salud en América Latina y el Caribe*, OPS-IMS, Washington, 1994.

plo, el modelo brasileño.^w En un inicio estaría compuesto por recursos provenientes de las cuotas de seguro social y recursos fiscales, pero para financiar la universalización de los servicios convendría suprimir las cuotas e introducir un impuesto de salud.

Otra ventaja de la integración del SUS es que permite avanzar hacia una descentralización equitativa y democrática de los servicios. Para evitar los problemas de la actual descentralización es necesario fortalecer la capacidad técnica, resolutive y financiera de los servicios estatales y municipales. En este contexto es de particular importancia impedir un aumento en la desigualdad entre estados y municipios ricos y pobres. Esto implica que el financiamiento de los servicios no puede depender de la recaudación local, ya que significa reproducir ampliamente la desigualdad entre estados y municipios. La solución a este problema es asignar los recursos financieros federales con criterios redistributivos, equitativos y transparentes, y canalizar recursos compensatorios a grupos y zonas rezagadas.

Existe un amplio consenso entre los expertos en cuestiones de salud pública de que un sistema de salud debe orientarse a la promoción de la salud, la prevención y la atención primaria integral para disminuir el sufrimiento por enfermedad y ahorrar recursos; orientación que sólo se puede lograr eliminando los motivos e intereses mercantiles, o sea, con un sistema público. La integración del SUS representa una oportunidad privilegiada para adoptar este modelo de servicio y construir un sistema regionalizado de referencia y contrarreferencia eficiente y equitativo, que garantice la resolución de problemas en el nivel requerido de acuerdo con su complejidad y descargue a los servicios hospitalarios del segundo y tercer nivel.

Otro aspecto necesario de atender en el proceso de transformación del sistema de salud, es el mejoramiento de la calidad técnica y humana de los servicios. El fortalecimiento financiero y material de las instituciones públicas y su descentralización son una precondition para lograrlo. Sin embargo, es además necesario tomar medidas específicas para desburocratizarlas y revalorizar el trabajo en ellas. La clave de ello es un proceso de democratización mediante una nueva gestión que permita la participación real de los

⁶⁴ Medici, A. E., "O orçamento da seguridade social em 1989", en: *Saúde em Debate*, núm. 25, 1989, pp. 21-24.

trabajadores y los usuarios en la toma de decisiones junto con los directivos. Este proceso tendrá por objetivo alcanzar a través de la confrontación de ideas y legítimos intereses, un nuevo acuerdo institucional que defina los derechos y obligaciones de las partes.

El nuevo acuerdo institucional requiere, por un lado terminar con la virtual indefensión en la cual se encuentran los usuarios. Una vía para lograrlo es elaborar un código de derechos del usuario que garantice su derecho a la información' al tratamiento científicamente adecuado, al trato digno y respetuoso. Debe enfatizar especialmente la protección de los derechos de los grupos más expuestos a abusos en los servicios como son los pobres, las minorías étnicas y las mujeres.

Por otro lado, el nuevo acuerdo institucional debe promover una nueva ética y cultura de servicio. Sin embargo, para que esto sea posible es preciso acordar medidas concretas del mejoramiento salarial y de las condiciones de trabajo de los trabajadores de la salud, y respetar su derecho a la libre organización y la elección de representantes auténticos. Asimismo, debe definir una política muy activa de capacitación y educación continuas encaminada a desarrollar y potenciar las capacidades y conocimientos, individuales y colectivos, del personal de salud en todos los niveles. Complementa este proceso la implantación de un sistema de ascenso basado en el mérito profesional y no en la componenda política.

Si la sociedad asume como responsabilidad colectiva garantizar el derecho a la salud y, por tanto, la define como un bien público, también le corresponde una participación activa en la formulación y gestión de la política sanitaria. Aunque la sociedad encargue al Estado su instrumentación no está obligada a delegar en el poder ejecutivo todas las decisiones políticas y técnicas. Es más, la democratización de este ámbito no sólo significaría un instrumento para lograr servicios más adecuados a las necesidades sociales, sino que también fortalecería el compromiso social con la realización plena del derecho a la salud.

La democratización se concretaría en una nueva distribución del poder⁶⁵ de decisión y técnico no sólo dentro de las instituciones sino también en los niveles nacional, estatal y municipal-local. El Congreso de la Unión tendría la facultad

⁶⁵ Testa, M., *Pensamiento estratégico y lógica de programación*, Organización Panamericana de Salud, Buenos Aires, 1989.

de aprobar los lineamientos globales de la política de salud, con carácter obligatorio a nivel nacional; asignar los recursos presupuestales necesarios y fijar los criterios para su distribución. Le correspondería, además, fiscalizar las instituciones y evaluar el impacto de la política sanitaria sobre las condiciones colectivas de salud. El nivel estatal reproducirá la estructura de decisión del nivel federal y se ocupará, respetando los lineamientos globales de política, de la planeación, distribución de recursos y evaluación.

A nivel municipal-local, donde se concretan las acciones de salud, se requerirá de un consejo de salud con representación directa de organizaciones sociales y ciudadanos junto a la institucional y política. Tendrá funciones de planeación, asignación de recursos, evaluación del funcionamiento e impacto de las actividades de salud. Interactuara regularmente con la comunidad recibiendo sus sugerencias y quejas e informando sobre las actividades y hallazgos de la evaluación. Asimismo, será necesario capacitar a los miembros de los consejos para que desarrollen sus tareas de manera adecuada e impedir su sometimiento al poder tecnocrático.

Tanto para el seguimiento sistematizado de las condiciones de salud y la evaluación del impacto de las acciones emprendidas, como para proporcionar un instrumento de trabajo a los consejos de gestión democrática, es preciso organizar un sistema unificado de información en salud. Debe tener como características: proporcionar información oportuna y estandarizada; tener versatilidad como instrumento de planeación y evaluación; permitir el uso inmediato de la información a nivel local.⁶⁶

La democratización de la salud requiere, además, de una política de intensa comunicación social para proporcionar los elementos necesarios para que la gente conozca los riesgos a los cuales está expuesta, pueda tomar decisiones informadas sobre su salud y disponga de criterios para evaluar el desempeño de las instituciones y consejos de salud.

En la lógica del SUS, que define a la atención a la salud como un bien público, la producción privada de servicios tiene que regirse por una regulación pública que especifique sus aportaciones a la salud colectiva y controle la calidad y los precios de los servicios y medicamentos. La construcción del siste-

⁶⁶ Anderson, N., *et al.*, "Vigilancia epidemiológica y planeación descentralizada", en: *Salud pública en México*, vol. 31, núm. 4, 1988, p. 493.

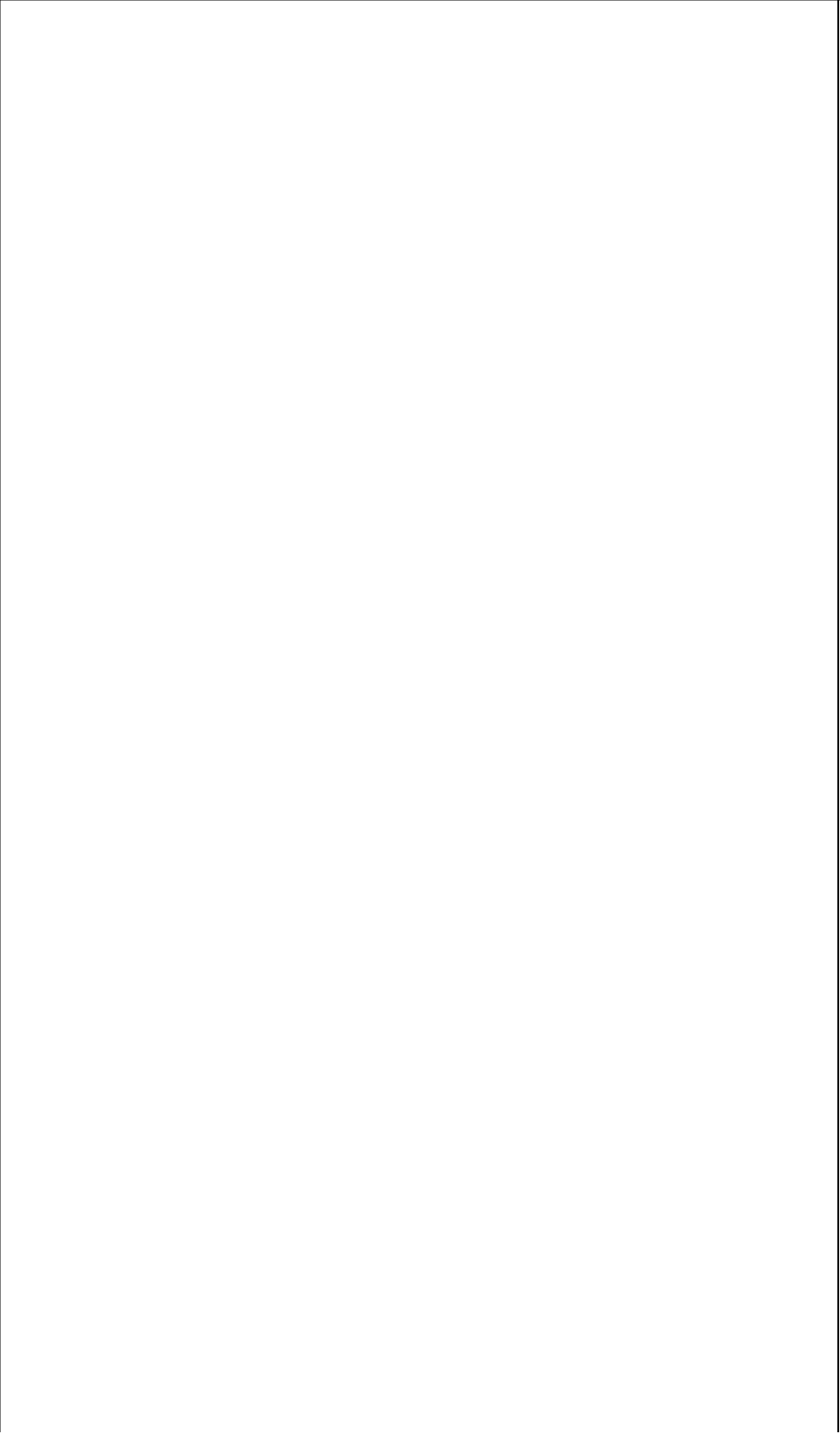
ma único no excluye la posibilidad de establecer esquemas para integrar a éste a los médicos particulares, otros profesionistas de la salud e instituciones no-lucrativas tal como ocurre, por ejemplo, en Canadá.⁶⁷ Sin embargo, estos esquemas deben fortalecer al sistema público y evitar que se generen obstáculos al acceso equitativo y una nueva estratificación de la población en términos de la calidad de la atención.

Por otra parte, el carácter público de la tarea de atención a la salud implica que no es socialmente deseable que sea objeto de lucro y controlada por la gran empresa privada. Por ello, es necesario someter el complejo médico-industrial, compuesto por las aseguradoras privadas y las graneles empresas médicas, a la regulación pública y sujetarlo a las normas éticas y de calidad fijadas para el sistema de salud en su conjunto. Además, debe eliminarse el subsidio fiscal del cual goza actualmente.

Es previsible que el debate sobre la reforma de la seguridad social pronto entraría en su fase final en México, porque esta reforma y la de la legislación laboral son las únicas que faltan para adecuar el marco legal al proyecto neoliberal de la actual facción gobernante. Esto significa que nos acercamos a una decisiva confrontación, cuyo desenlace determinará cuáles intereses prevalecerán: los económicos de los grupos financieros y las empresas médicas, o los sociales de la inmensa mayoría de los mexicanos. Asimismo, el resultado de esta confrontación definirá, de manera importante, las características de la matriz básica de lo público y el tipo de régimen de política social del país.

La alternativa de reforma propuesta aquí sólo puede instrumentarse plenamente en el contexto de un gobierno democrático, con un proyecto que prioriza la satisfacción de las necesidades sociales. Sin embargo, creer que la viabilidad de la reforma neoliberal está garantizada significa ignorar que depende no sólo de la factibilidad económica sino, ante todo, de los acontecimientos políticos.

⁶⁷ Fied B. J., Deber R. B., Leatt P., "Corporatization and deprivatization of health services in Canada", en: *Int. J. Health Serv.* vol. 17, núm. 4, 1987, p. 567.



BALANCE Y PERSPECTIVAS DE LA MODERNIZACIÓN EDUCATIVA EN MÉXICO. LAS POLÍTICAS DEL RÉGIMEN SALINISTA (1989-1994)

Eduardo Ibarra Colado"
Víctor M. Soria Murillo*

LA LARGA MODERNIZACIÓN

Para efectuar un balance apropiado de las políticas educativas puestas en práctica por el régimen salinista, es necesario tomar en cuenta que los procesos educativos están vinculados de manera importante al uso productivo de la fuerza de trabajo y a sus condiciones de reproducción.¹ En este contexto, la educación puede considerarse como una forma institucional esencial para el crecimiento económico, que responde también a exigencias de orden político-ideológico orientadas a salvaguardar la dominación y la hegemonía que ciertos sectores ejercen sobre el conjunto de la sociedad.

Sin embargo, la educación, como fenómeno complejo y contradictorio, no sólo responde a los imperativos económicos y a las funciones de disminuir el conflicto social y legitimar al Estado, sino también a las demandas de los ciudadanos para su desarrollo intelectual y cultural, así como a la internalización de valores, actitudes y hábitos más congruentes con la democratización de la sociedad. Es en este sentido que los espacios educativos se conforman como arenas de lucha en las que se confrontan proyectos y prácticas divergentes.

• Profesores titulares del Departamento de Economía de la uAM-Iztapalapa y miembros del Sistema Nacional de Investigadores.

¹ La reproducción de los trabajadores no se efectúa únicamente bajo el dominio directo del capital; también intervienen procesos que influyen en la transformación del trabajo en trabajo social. Estos procesos comportan un desarrollo desigual, el cual es propiciado en buena parte por el Estado a través de sus políticas social y económica.

Ahora bien, la política educativa se materializa en buena medida por medio del gasto público en educación, rubro que en México se incluye en el gasto en desarrollo social. Su magnitud ha estado delimitada por la política económica, sobre todo en los últimos dos sexenios en los que la política de austeridad neoliberal ha subordinado a la política social.²

Si bien las líneas generales del proyecto gubernamental de modernización educativa tienen una gran similitud con las propuestas de organizaciones internacionales, en su aplicación se han presentado desfases, tardanzas, insuficiencias y omisiones. Además, la exigencia de los organismos privados que representan a la cúpula empresarial ha dado lugar a aplicaciones unilaterales y a excesos de la política neoliberal que implican riesgos reales para la sociedad mexicana.J

La tan pregonada modernización económica y social de México por el régimen salinista, incluida la modernización educativa, no constituye un fenómeno nuevo. Para comprenderla es necesario ubicarla en el marco de las transformaciones que han acompañado a las políticas estatales desde los años cuarenta, con la consolidación institucional del Estado. Hay que recordar que en México la acción estatal ha marcado siempre, profundamente, el rumbo de la educación. No obstante, más allá del propósito de apoyar el crecimiento económico y favorecer la movilidad social, desde entonces el Estado otorgó a la educación cierta funcionalidad política que permitió construir consensos sociales, fortaleciendo al régimen emanado de la revolución.

² El régimen salinista será recordado por la profundidad de los cambios que ha impulsado en casi todas las áreas de la vida económica y social del país y, a la vez, por la preservación de ancestrales situaciones de inequidad social y autoritarismo político. En este sentido, la política social nunca pudo cumplir el papel compensatorio que le fue asignado para corregir los profundos desequilibrios y desigualdades provocados por la política económica.

³ El énfasis unilateral en la productividad, el mercado y los criterios mercantiles, llevan más a la diferenciación individualista de las personas que a la unidad social, cultural y política de la Nación. Además, el estilo neoliberal de desarrollo ha conducido a la privatización de los contenidos de planes y programas de estudio para atender los requerimientos del mercado, sobre todo en disciplinas como la economía y la administración, y en las áreas tecnológicas. En muchos casos se ha llegado a extremos en las condiciones de aceptación de la docencia y los proyectos de investigación en términos de los criterios de costo-beneficio empresarial, sin tomar en cuenta los costos sociales que supone tal orientación. Todavía más, se ha supeditado el concepto de la autonomía institucional hacia el autofinanciamiento y la participación de los empresarios en los órganos de dirección.

Sin embargo, esta funcionalidad política se ha ido agotando con el paso del tiempo. En ello han influido cuando menos dos factores esenciales. El primero se refiere al desbordamiento paulatino de los espacios acotados por las universidades, las escuelas normales y demás centros educativos como espacios casi únicos de crítica al sistema. Desde los cincuenta el movimiento magisterial insiste en la democratización de sus espacios de trabajo y el movimiento estudiantil del 68 retoma las aspiraciones democráticas de la sociedad mexicana, constituyéndose como el punto de inflexión a partir del cual se empieza a forzar cada vez más la necesaria democratización de los espacios de convivencia nacional. En este periodo, las exigencias de formación básica y profesional se vieron subordinadas a la orientación política de los cuerpos profesoraes y sindicales, lo que se reflejó en una formación laxa y desactualizada. Las transformaciones del mundo actual muestran de manera evidente que las instituciones educativas necesitan recuperar su proyecto académico, el cual no es de ninguna manera ajeno a una concepción social y política del país.

El segundo factor se relaciona con la profunda crisis económica que se perfilaba ya con claridad desde finales de los años sesenta y que ha llevado a una reconfiguración de la economía mundial y de la inserción de México en ella. La integración de bloques comerciales, la creciente competencia internacional entre empresas que encuentran en el conocimiento y la información una de sus fuerzas productivas esenciales, y el renacimiento de un discurso y una práctica que restringen la actividad económica del Estado y exalta la capacidad emprendedora de los individuos, exige de la educación una función más precisa que rebasa con mucho la integración social y la formación técnica o profesional. Hoy en día las instituciones educativas deben atender las necesidades de empresas en contextos altamente competitivos y de un aparato público que reclama mayor eficiencia y calidad en los servicios que presta a la comunidad. En un escenario como éste, la eficiencia económica se constituye en realidad como factor preponderante en la negociación política.

Desde esta perspectiva, la modernización educativa debe ser entendida como un proceso que trasciende al salinismo. Efectivamente, este proceso de redefinición de la funcionalidad de la educación, ya no sólo en términos sociales y políticos sino también y sobre todo en términos económicos, se empezó a delinear a partir del régimen del presidente Echeve-

ría (1970-1976). La política educativa de este sexenio significó un rompimiento de la tradicional inmovilidad y rigidez en la educación mexicana. Se inició una reforma que flexibilizó el sistema educativo, legitimó la educación no formal y los sistemas abiertos e inició un importante proyecto de educación de adultos; reformó los planes y programas de estudio del nivel primario e innovó el proceso de enseñanza al establecer los libros de texto gratuitos; creó el Colegio de Bachilleres en el nivel medio superior, intensificó la educación rural, e introdujo el sistema de Cursos Comunitarios para las localidades pequeñas y dispersas. Además, se dio un impulso decisivo a la ciencia y la tecnología con la creación del Conacyt y se crearon alternativas en el nivel superior, orientadas a modernizar la vida académica de las instituciones de educación superior. En esta lógica se crearon la Universidad Autónoma Metropolitana, la Escuela Nacional de Estudios Profesionales, la Universidad de Baja California Sur y la Universidad Autónoma de Chiapas.

Durante la administración del presidente López Portillo (1976-1982), se realizó un nuevo esfuerzo para modernizar el sistema educativo. En el nivel básico se dio énfasis a la planeación educativa que estableció objetivos programáticos y programas concretos con metas cuantitativas y cualitativas. Además, se amplió la oferta educativa hasta en un 50%, se continuó con la revisión de contenidos y métodos de enseñanza, y se elaboraron diversos libros de texto y 32 monografías, una por cada entidad federativa, dirigidas a los alumnos de sexto grado de primaria. Se creó la Universidad Pedagógica Nacional, se ofrecieron cursos de actualización pedagógica a través de 46 centros regionales de capacitación; se incrementó la matrícula de las escuelas normales en alrededor del 50%; se creó el Consejo Consultivo de Educación Normal para regular la oferta y la demanda de maestros de primaria y se empezó a elaborar un nuevo plan para la educación normal. También se promovió la desconcentra-

4 Por falta de espacio no se efectúa una crítica de los vacíos y errores de la política educativa de este régimen. En términos generales, si bien la reforma educativa logró recuperar la senda de crecimiento del sistema educativo alcanzada hasta principios de los años sesenta, poco impacto tuvo en la solución del rezago de la educación básica; no profundizó en la formación y actualización del magisterio, ni en la adecuación de la educación técnica y superior para atender las transformaciones económicas y sociales. Así, el aumento significativo del gasto educativo no se correlaciona con los **magros** **logros** académicos y organizativos que se obtuvieron (Latapí 1982).

ción del sistema con la creación de las delegaciones generales de la SEP en cada uno de los estados, y por primera vez se realizó un esfuerzo sistemático de evaluación institucional para facilitar las decisiones en materia educativa, así como para redefinir sus programas y metas (pescador 1989).

Asimismo, este régimen asumió explícitamente la responsabilidad de la conducción de la educación superior, enfrentando el reto de reordenar un sistema que experimentaba una acelerada expansión poco planeada. Esto se tradujo en la creación de nuevas instituciones universitarias en los estados, la ampliación de la cobertura del sistema universitario tecnológico y la adecuación de la normatividad para facilitar la conducción estatal del sistema de educación superior, otorgando una mayor libertad a las instituciones para manejar sus proyectos académicos, eliminando toda injerencia de los sindicatos en la contratación y promoción del personal académico (Ibarra 1993a: 165-167).⁵

Por su parte, la administración del presidente De la Madrid (1982-1988) se caracterizó por su función desestructuradora. La reordenación económica orientó una política de austeridad que limitó ampliamente los recursos financieros para las instituciones educativas, las cuales operaron con grandes restricciones. En la educación básica se observa un preocupante proceso de deterioro del sistema global que se reflejó con toda claridad en los indicadores más importantes del desarrollo educativo," Por su parte, en la educación supe-

⁵ A pesar de la insistencia en la modernización educativa y de la expansión de la matrícula, no se logró progresar en la solución del rezago educativo, ni en compatibilizar la formación de técnicos y profesionales con las necesidades del sistema económico. A partir del segundo semestre de 1981 los recortes presupuestales derivados de la caída de los precios internacionales del petróleo, dan comienzo a la crisis financiera de la educación y a su deterioro, el cual se agudiza sobremanera en el siguiente sexenio.

⁶ En este periodo disminuyó la capacidad de cobertura de la educación primaria, se cancelaron o disminuyeron notablemente programas especiales destinados a atacar algunas de las causas de los problemas de calidad y desigualdad educativa. Tal fue el caso de los Cursos Comunitarios del Conafe, que disminuyeron a la mitad; se cerraron las Casas Escuela; el Programa de Recuperación de Niños con Atraso Pedagógico, que había mostrado su éxito en el periodo 1979-1982, quedó reducido a un solo proyecto; se cancelaron los Centros de Educación Básica Intensiva destinados a atender a la población entre 11 y 14 años de edad sin primaria terminada. También se redujo la eficiencia terminal de las escuelas ubicadas en zonas indígenas rurales y dispersas, así como el coeficiente de absorción del egreso de primaria en el nivel medio básico (Schnelkes 1991: 151-152).

rior se restringió el acceso formal a la escolaridad, que conjuntado con la baja en el gasto produjo un fenómeno de diferenciación institucional que llevó a una serie de relaciones de dependencia que reforzaron la inequidad social de la distribución del servicio. Además, la política de austeridad condujo también a una muy drástica caída de los salarios de maestros e investigadores. Cuando se observan retrospectivamente, las políticas de abandono de la educación y la ciencia funcionaron como palanca de desestructuración al remover, aun sin proponérselo, obstáculos que dificultaban su cambio estructural (Ibarra 1993a: 131-139).

De esta manera, se puede apreciar que la importancia y viabilidad de las políticas educativas del régimen salinista sólo pueden ser apreciadas si se ubican en la lógica de este largo proceso, es decir, si son visualizadas como otro momento más de un proceso que se inició en los años setenta, y que reclama aún hoy tiempos para su articulación plena al estilo de desarrollo económico y social del país y a los procesos de globalización y regionalización económica en los que se encuentra inserto.

En este contexto apenas delineado, la modernización de la educación puede ser interpretada como un proceso de transformación profunda que se rige por una redefinición explícita, de carácter estructural, de la funcionalidad de la educación en cada uno de sus niveles y modalidades. Insistamos en que no se trata de cambios cosméticos o de adecuaciones menores: la educación enfrenta la transformación del modelo que acompañó su desarrollo en la etapa del México posrevolucionario y que hoy se ha agotado. La educación se encamina ya de manera clara hacia una nueva relación con el Estado y la sociedad, y hacia formas de organización más flexibles que están otorgando un sentido cualitativamente distinto a la educación básica, a la formación técnica y profesional, a la investigación científico tecnológica, a la difusión de la cultura, al trabajo académico, al estudio y la gestión universitaria, e incluso a la vida sindical.

Sin embargo, no debemos asumir que con los cambios recientes concluye una etapa de transformación que habrá de seguir simplemente la lógica de su desarrollo. El proceso de modernización es más complejo pues no obedece a tiempos preestablecidos, escapa a voluntades delineadas en supuestos planes maestros, y sintetiza disputas entre actores sociales y proyectos, redefiniéndose a sí mismo constantemente.

Es en este marco general en el que debemos ubicar el balance general de la política educativa del salinismo. Para ello, destacaremos primeramente los ejes centrales que orientaron la política educativa del régimen. Sobre esta base, discutiremos las líneas de política aplicadas en la educación básica y en la superior, con lo que se podrá apreciar cómo han adquirido contenido dichos ejes. Esto nos permitirá evaluar el camino recorrido por el proyecto gubernamental y, sobre todo, plantear medidas alternativas de política que obedezcan a la necesidad de desarrollar un sistema educativo de manera integral y en el largo plazo, asentado en una clara definición de su coherencia global frente a la economía, la política y la sociedad.

MODERNIZACIÓN EDUCATIVA, REFORMA INSTITUCIONAL Y PROFESIONALIZACIÓN ACADÉMICA

Las políticas educativas del régimen salinista han subordinado el objetivo de ampliación de la cobertura al de la elevación de la calidad de la educación en todos sus niveles, pues ésta es considerada, al lado de la ciencia y la tecnología, como factor estratégico de desarrollo económico. Los programas gubernamentales y los acuerdos introducidos en los últimos seis años presentan una consistencia apreciable con propuestas de reforma sustentadas por comisiones asesoras (Coombs 1991; Guevara 1992) o por diversos organismos internacionales que intentan dar direccionalidad a las reformas que llevan a cabo sus países miembro (CRESALC 1992; CEPAL-UNESCO 1992; OCDE 1994). De especial importancia resultan las recomendaciones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, que propone una estrategia de transformación productiva con equidad en la que la educación, la ciencia y la tecnología resultan fundamentales (CEPAL 1990).

El marco de referencia de tales programas se encuentra en la denominada filosofía del liberalismo social (Salinas 1992), que puede interpretarse como un neoliberalismo con rostro humano, ya que intenta conjugar los principios de la libre competencia con las aspiraciones sociales de equidad. Con ello se intenta extirpar el carácter excluyente del neoliberalismo, pero sin abandonar sus instrumentos. Tal enfoque Sealimenta de las nuevas teorías de la gestión empresarial, que postulan la necesidad de restituir un cierto humanismo

de empresa en el que las tensiones entre el bienestar del sujeto y las necesidades de acumulación serían aparentemente resueltas.⁷

Es en esta dirección que la propuesta de la CEPAL-UNESCO intenta conjugar ciudadanía, equidad e integración con competitividad, desempeño y descentralización, "buscando la complementariedad entre estos elementos comprendiendo que entre ellos existen tensiones [que] hay momentos en que el avance en un determinado sentido, nos puede abrir problemas en otro sentido" (Ottone 1993: 28). De esta manera, se asume, la educación y el conocimiento apoyarán un crecimiento económico sustentable y equitativo basado en una creciente competitividad de las distintas ramas económicas. Asimismo, bajo este enfoque, se lograría superar la tradicional desvinculación de la educación con el desarrollo productivo, revirtiendo el proceso de segmentación y exclusión social que se derivó de las políticas orientadas exclusivamente a la ampliación de la cobertura.

La propuesta comporta dos ejes orientadores de las políticas de educación, ciencia y tecnología. Por una parte, se ubica la *reforma institucional* como centro de la estrategia de transformación para asegurar la elevación sostenida de la calidad. Tal reforma supone, se afirma, abrir las instituciones a los requerimientos de la sociedad, atendiendo oportunamente y con calidad las necesidades de un mercado de trabajo muy dinámico (Tedesco 1993). Su operacionalización se asienta en el par *descentralización/integración*. La primera parte de la ecuación supone dotar a las instituciones de condiciones para que puedan definir por sí mismas sus pro-

7 Estas teorías han desembocado en dos grandes vertientes fuertemente articuladas. La primera corresponde a la denominada literatura de la excelencia (Peters y Waterman 1984), que intenta operacionalizar relaciones de doble vínculo en las que, de manera aparente, la libre competencia no atenta contra la unidad de grupo y el desempeño individual no es un obstáculo a la equidad. Para un análisis de las implicaciones de esta propuesta, véase Aubert y De Gaulejac (1993) e Ibarra (1994b). La segunda vertiente se encuentra en el nuevo discurso del posmodernismo empresarial (Drucker 1989; Llano 1994), que enfatiza la necesidad de transformar las formas de organización para alcanzar mayores grados de flexibilidad que desarticulen el viejo modelo burocrático. Estas teorías han alcanzado ya el nivel educativo, mediante un discurso que exalta las formas de organización típicas de las escuelas privadas que poseen un proyecto propio, un director-líder, grupos de trabajo capaces de enfrentar y resolver problemas de manera responsable, y estructuras flexibles que atienden oportunamente los cambios de su entorno (Calleja 1990). Los documentos oficiales y los estudios de 108 organismos internacionales muestran claramente esta influencia.

puestas de acción. La segunda establece la capacidad de la administración central para evaluar los resultados obtenidos por cada una de las instituciones y, a partir de ello, compensar diferencias. La tensión generada entre autonomía y dependencia funcionará como mecanismo de control del desempeño institucional.

El segundo eje, necesario para operacionalizar adecuadamente el primero, tiene que ver con la profesionalización de los docentes e investigadores, que pasa por la recuperación de sus salarios y la disponibilidad de mayores oportunidades para continuar su formación y actualización. La autonomía práctica establecida a nivel institucional requiere de una capacidad creciente de los individuos para tomar decisiones, diseñar proyectos, conducirlos y evaluarlos. Para favorecer tal profesionalización se proponen políticas orientadas a evaluar la productividad y el desempeño individuales, recompensando salarialmente las diferencias.

La viabilidad de una estrategia como ésta descansa en dos elementos básicos. Por una parte, requiere de una inversión creciente y sostenida que, acompañada por políticas de financiamiento extraordinario, servirá como pivote de movilización institucional y como mecanismo para compensar rezagos acumulados (CEPAL-UNESCO 1992). Por la otra, exige el diseño de los lineamientos de política bajo condiciones que propicien un amplio consenso social, demostrando la necesidad de la reforma institucional y promoviendo la participación responsable de todo sector o grupo involucrado.

Éste ha sido el marco general de las políticas de educación, ciencia y tecnología del régimen salinista. El avance de la reforma institucional es evidente con la federalización de la educación básica y la instrumentación de las estrategias de evaluación de la educación superior y la ciencia. Asimismo, se ha avanzado en la profesionalización de docentes e investigadores: aquí ubicamos el programa de carrera magisterial para la educación básica y las políticas de deshomologación salarial para la educación superior. Observamos también un crecimiento sostenido en términos reales de la inversión en educación y ciencia. Finalmente, se han realizado ya adecuaciones legislativas para regular la educación y se prepara un marco normativo más cierto para la educación superior.

Sin embargo, a nivel de su ejecución, las políticas comportan vacíos, incongruencias y riesgos, por lo que la reforma educativa salinista es, en el mejor de los casos, una reforma inconclusa. Paralelamente, el estilo neoliberal de desarrollo

sigue produciendo desequilibrios y pobreza, por lo que las políticas de bienestar social no han sido capaces ni de compensar, ni de integrar las esferas económica, social y política. Discutamos sobre esta base las líneas de política aplicadas en la educación básica y en la superior.

EDUCACIÓN BÁSICA: ENTRE LA FEDERALIZACIÓN y LA REVALORIZACIÓN DE LA FUNCIÓN MAGISTERIAL

El sistema de educación básica en México consta de tres niveles. El *preescolar* contempla tres años y asisten a este nivel los niños entre tres y seis años de edad. La mayoría de las escuelas de este nivel se localiza en las grandes ciudades y son tanto públicas como privadas. La *primaria* es obligatoria y comprende seis grados. El 66.4% de las escuelas de este nivel es pública y se rige por el carácter laico de la educación impartida por el Estado y su gratuidad; sin embargo, sólo 76.5% de los niños entre seis y 12 años asiste a la escuela, y únicamente 57.9% de los registrados completa el sexto grado (OCDE 1994: 71). La *secundaria* contempla tres años y a ella asiste alumnos entre 12 y 16 años. Es igualmente obligatoria y poco más del 80% de los planteles es público y gratuito (Salinas 1994b: 353). Hay dos tipos de planes de estudio en este nivel: uno general en ciencias, humanidades y artes, y otro que enfatiza la capacitación técnica orientada al trabajo industrial. Sólo 40.7% de la población entre 12 y 16 años asiste a la secundaria, de los cuales únicamente dos tercios la concluyen. Las estadísticas muestran una baja eficiencia terminal debido a los altos niveles de reprobación y deserción, por lo que el rezago educativo acumulado hasta 1988 alcanzaba 20.2 millones de mexicanos mayores de 14 años que no habían concluido la primaria y 16 millones más la secundaria (SEP 1994: 31), mientras que el analfabetismo alcanza todavía en 1994 a 5.8 millones de personas (cuadro 1).

Es en este contexto que diversos estudiosos coinciden en que los persistentes problemas de la educación básica, con el retroceso de los años ochenta, continúan siendo esencialmente la baja calidad y el precario nivel de aprovechamiento, el fuerte rezago educativo y la desigualdad de oportunidades para acceder a la educación (Schmelkes 1991; Guevara, *et al.* 1992).⁸

⁸ La baja calidad de la educación básica es una función de múltiples factores entre los que sobresalen: el bajo nivel y la deficiente formación de los

CUADRO 1

Indicadores de eficiencia por nivel educativo. 1994-1995

Nivel	Matrícula ¹	Matrícula ²	Deserción	Repro- bación	Eficiencia terminal
Analfabetas	5,787.8				
Preescolar	3,099.7	64.6			
Primaria	14,508.3	75.6	3.3	8.3	61.9
Secundaria	4,478.6	40.1	7.3	26.4	76.9
Preparatoria	1,909.3	21.3	14.4	46.6	59.1
Licenciatura	1,240.8	14.9	n.d.	n.d.	62.0 ³
Posgrado	51.5 ⁴	n.d.	n.d.	n.d.	n.d

1 Matrícula para 1994-1995 en miles de personas (Salinas 1994b: 350, 351, 353, 355, 362 Y 630).

2 Porcentaje de población matriculada por grupo de edad para 1991-1992 (OCDE 1994).

3 Eficiencia terminal para 1990-1991 (SEP/ANUIES 1993a: 87).

4 Matrícula para 1992-1993 (SEP/ANUIES 1993b: 13).

n.d.: no disponible.

Esta problemática, llevó al régimen salinista a establecer el Programa para la Modernización Educativa 1989-1994 (PME) (SEP 1994). Este programa trata de asegurar la calidad, eficiencia y cobertura del sistema educativo en México. Se propone establecer un nuevo modelo educativo mediante la realización de cambios estructurales, integrando el proceso educativo al desarrollo económico y social del país, además

maestros; los salarios insuficientes y las condiciones de trabajo inadecuadas; la currícula de estudio rezagada, la cual en parte es irrelevante a nivel de las regiones y localidades; la administración centralizada y deficiente del sistema educativo; la falta de articulación entre los niveles educativos; la evaluación no sistemática de planes, programas, personal docente y servicios de apoyo; la precaria infraestructura y los materiales y servicios de apoyo educativo insuficientes, así como la exclusión social que sufren 108 padres de familia y otros grupos sociales con lo que se inhibe su participación en el proceso educativo. Ahora bien, el bajo nivel de calidad de la educación, conjugado con las precarias condiciones socioeconómicas de los alumnos, ha llevado a un raquítico nivel de aprovechamiento y una preparación deficiente, a una baja eficiencia terminal y a un fuerte rezago educativo. Estos dos últimos resultados se encuentran directamente ligados a la elevada incidencia de la reprobación, la repetición, el retraso y la deserción escolares. La inequidad en el acceso a la educación se vincula tanto al modelo económico de crecimiento excluyente como al modelo político centralista, corporativo y autoritario, y a la condición de clase de las familias y aun a la región en la que se vive.

de revalorar la función magisterial y eliminar las inequidades y rezagos geográficos y sociales en la educación.

A pesar de que el PME incorporo un diagnóstico certero de los problemas y diseño objetivos, metas y estrategias consecuentes para su resolución, pocas medidas se pusieron en práctica. La falta de una acción decidida por parte de la SEP y la oposición del Sindicato Nacional de los Trabajadores de la Educación (SNTE) a algunas de las acciones de ésta, desembocaron en un estancamiento del programa. Esto determinó, probablemente, el cambio del secretario de Educación Pública en febrero de 1992, siendo hasta mayo cuando el PME empezó a implementarse de manera más decidida, al establecerse el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica —en adelante Acuerdo— entre el gobierno federal, los gobiernos estatales y el SNTE (SEP/SNTE 1994).

El Acuerdo expresa el propósito fundamental de elevar la calidad de la educación pública cuyo referente, en términos de competitividad, se espera sea retomado por la educación privada (SEP/SNTE 1994: 167). También se propone incrementar la cobertura y combatir el rezago educativo. Ahora bien, para hacer factible el cumplimiento de estos propósitos, la estrategia central es la de reorganizar el sistema educativo mediante su descentralización, proceso que ha recibido el nombre de federalismo educativo. La elevación de la calidad se tratará de lograr a través de la revaloración de la función magisterial y de la reformulación de los contenidos y materiales educativos.

Hay que insistir en que los planteamientos centrales de política educativa consignados en el Acuerdo, así como la estrategia para lograr su operacionalización, tienen una gran similitud con las propuestas de modernización educativa de la CEPAL-UNESCO, las cuales están enfocadas a la reforma institucional a través de la descentralización, /integración (Guevara 1993).

Federalismo educativo y participación social

A partir de la firma del Acuerdo, el gobierno federal **traspasó** a las entidades federativas los establecimientos **escolares** con todos los elementos de carácter técnico y administrativo, derechos y obligaciones, bienes muebles e inmuebles, así como los recursos **financieros** utilizados en la operación de los servicios educativos hasta esa fecha prestados por la Federa-

ción. El Acuerdo concretó la división de responsabilidades en materia educativa: en adelante, los estados dirigirán los establecimientos educativos del nivel básico, incluyendo la educación normal, la indígena y la especial; por su parte, la Federación se encargará de la normatividad y la evaluación del sistema y el fomento de la investigación educativa SEP/SNTE 1994: 169-170).

No cabe duda que el federalismo educativo se constituye como un primer paso trascendente para eliminar el centralismo burocrático en la educación básica. Sin embargo, este proceso conserva todavía formas reiteradamente autoritarias en las que la Federación reserva para sí el control de las decisiones educativas esenciales. La discrecionalidad de la alta burocracia sólo podría ser controlada mediante el establecimiento democrático de normas que garantizaran la participación de los involucrados en las decisiones de los problemas específicos que les competen, y que posibilitaran la evaluación sistemática de las acciones de la autoridad bajo la supervisión de los órganos de representación política y social (Martín del Campo 1994: 248-249).

Además, la discrecionalidad de la alta burocracia de la SEP ha propiciado relaciones viciadas con el SNTE, que han incidido no sólo en el fomento del clientelismo, sino también en el deterioro de la calidad de la educación. Se puede hablar, incluso, de una subcultura laboral, administrativa y sindical que se consolidó como un obstáculo para la modernización educativa (Castro 1994: 309). El Acuerdo, con la disgregación de la negociación laboral mediante la sustitución del secretario de Educación Pública por la representación de cada gobierno estatal, crea una dualidad en vista de la mayor fuerza de la burocracia nacional del SNTE frente a las representaciones estatales del mismo. En estos términos, y dada la falta de democracia tanto sindical como de la burocracia federal, es difícil entrever una verdadera descentralización de las relaciones laborales que apoye la descentralización educativa. Más aún, la federalización educativa podría acentuar las desigualdades laborales entre los estados (Noriega 1994: 300).

9 La función normativa abarca la formulación de planes y programas de estudios para los tres niveles de educación básica y normal, la autorización de uso de material didáctico, la elaboración y actualización de los libros de texto gratuitos para la primaria, la coordinación del desarrollo armónico entre las entidades federativas, y el ejercicio de la función oompenBatona entre estados y regiones (Congreso 1994).

Hasta ahora, no se ha registrado experiencia alguna de descentralización educativa en América Latina que haya estado asociada a mayores niveles de autonomía de los establecimientos educativos. No sólo las entidades federativas y municipios deberían tener mayor autonomía para planificar y operar sus sistemas educativos, sino que sería conveniente otorgar mayor independencia a los propios planteles escolares en el manejo de los programas oficiales para adaptarse mejor a las necesidades locales. A la vez, las entidades federativas tendrían que aumentar sus capacidades normativas y de orientación del sistema estatal en su conjunto, estableciendo un marco estable de políticas y reglas para la acción de los establecimientos. Finalmente, cada plantel debería ampliar los espacios de participación de los integrantes de su comunidad e incorporar en su consejo directivo a representantes de los padres de familia y de empresarios, organizaciones civiles y autoridades locales.

En Estados Unidos, estudiosos de la descentralización educativa como Carnoy y Hannawy, sostienen que el proceso puede tener resultados positivos sólo si la descentralización es acompañada por niveles más elevados de rendimiento, y por exigencias técnicas más precisas, así como por un control social más efectivo (Martínez 1994: 288). En el caso de México, aun cuando se establezcan exigencias técnicas precisas, el bajo rendimiento de maestros y alumnos se asienta tanto en factores propios del sistema educativo como en la pobreza crónica de casi la mitad de la población, por lo que el proceso será, en el mejor de los casos, lento y difícil. Además, a pesar de que la sociedad civil ha ganado **algunos** espacios democráticos, es difícil imaginar cómo la participación social en el proceso educativo pueda implementar mecanismos efectivos de control que garanticen en plazos cortos la descentralización. No basta con la participación de los padres de familia en el esfuerzo educativo; se necesita la participación de otras instituciones económicas y sociales. Pero sobre todo, el reto más grande de la federalización se encuentra en el logro de la participación real y efectiva de los propios maestros en los cambios pedagógicos (Noriega 1994: 300).

El proceso de descentralización se comenzó a ejecutar con medio sexenio de retraso, por lo que esto acarrea un sin número de puntos pendientes y riesgos probables. Entre los puntos más relevantes están los siguientes: no se ha atacado a fondo el déficit de maestros que existe en todos los niveles de la educación básica en vista del deterioro de las

escuelas normales en los estados; son muy pocos los municipios del país que pueden ofrecer una educación de calidad a sus habitantes; todavía está pendiente el federalismo en materia política, sindical y fiscal, como verdaderos garantes del federalismo en materia educativa; y hace falta una gestión nacional de programas de formación y actualización de maestros centrada en su ejecución a nivel estatal. Entre los peligros más evidentes se pueden apuntar: el posible desvanecimiento de los contenidos educativos; el desvío o disminución de recursos federales para la educación en los estados; la profundización de rezagos y desigualdades en las entidades federativas; la transferencia de la ineficiencia del gobierno central a los estados; y la posibilidad de que las escuelas queden sujetas a los grupos locales de poder (De Ibarrola 1994: 317).

Reformulación de contenidos y materiales educativos

El Acuerdo reconoce las deficiencias de los planes y programas de estudio, los cuales tienen casi 20 años de haber entrado en vigor, lapso en el que sólo fueron sometidos a reformas esporádicas y fragmentarias. A partir de ello establece que el fundamento de la educación básica se encuentra en la lectura, la escritura y las matemáticas, las cuales sustentan el aprendizaje y la reflexión durante toda la vida. Asimismo, indica la necesidad de que los niños adquieran un conocimiento suficiente de las dimensiones naturales y sociales de su medio ambiente y de su persona. Finalmente, destaca la importancia de que el educando comience a comprender los principios éticos y las aptitudes -que lo preparen para participar creativa y constructivamente en la sociedad moderna (SEP/SNTE 1994: 174-175).

Aunque el Acuerdo coincide con las recomendaciones hechas por diversos especialistas en relación con los fundamentos de la educación básica (Rockwell y Schmelkes 1990: 10), la tónica está más de acuerdo con las recomendaciones de la CEPAL-UNESCO. Si bien no se tocan puntos más específicos en vista de que el Acuerdo es sobre todo un pacto político, recordemos que el PME sigue en vigor y sí cubre tales especificidades. De hecho, el programa educativo del gobierno pone también el acento en la educación científica y tecnológica, y en su vinculación con la esfera productiva. Asimismo, enfatiza la necesidad de transformar los contenidos y métodos de enseñanza de tipo informativo y de carácter pasivo,

en otros que estimularan la capacidad de análisis, la creatividad, la resolución de problemas, el trabajo en grupo y a nivel individual, así como la convivencia entre los educandos. Además, el PME subraya la importancia de que los estudios sean relevantes para las localidades en términos de sus especificidades culturales, geográficas, históricas y sociales.

Por otra parte, es necesario observar que el Acuerdo, como muchas otras acciones educativas del régimen salinista, ha caído en la improvisación y ha significado retrocesos, tal como lo sugieren los tiempos y medidas que orientaron el Programa Emergente de Reformulación de Contenidos y Materiales Educativos. Hay confusión y retroceso ya que el Acuerdo ha optado por una estructura parcializada de la currícula de primaria al organizarla por disciplinas que sustituyen a las áreas, a pesar de que la investigación educativa y la tendencia en otros países han mostrado que es necesaria una mayor integración en los niveles básicos de la educación, no sólo considerando áreas sino incluso campos de conocimiento.¹⁰ Hasta ahora, en los hechos, no se ha avanzado una modificación profunda y seria de la currícula, por lo que se requiere promover la consolidación de los equipos técnicos que lo hagan posible, y difundir horizontalmente las innovaciones pedagógicas, a la vez de mejorar las escuelas normales y las licenciaturas abiertas para facilitar el tránsito a una renovada cultura pedagógica (Rockwell y Schmelkes 1990: 11; Candela 1994: 63-67),¹¹

¹⁰ Se ha vuelto a dividir la currícula integrada de 10. y 20. grados, separando las matemáticas y la lectoescritura; las ciencias sociales se han separado en disciplinas (civismo, geografía e historia), y en la currícula de ciencias naturales se ha eliminado la astronomía, la cual ha mostrado un avance científico dinámico. para incluirla de manera descriptiva a nivel de cartografía en los libros de geografía.

¹¹ Entre IIIJ principales causas de los pobres resultados obtenidos en la preparación de los nuevos libros de texto mediante concurso se encuentran dos. De un lado, la inexistencia de un modelo educativo por parte de la SEP ha propiciado que los diferentes equipos cuyas obras entraron a concurso, con diferentes posturas pedagógicas, no tuviesen la oportunidad de interactuar para lograr una orientación consistente mínima. De otro lado, los concursos se organizaron de manera apresurada, con lo que a los equipos de trabajo se les fijaron plazos insuficientes para desarrollar una propuesta reflexionada y bien presentada. Así, no se publicaron cuatro de los libros ganadores y dos de los concursos se declararon desiertos. En suma, sólo se consideró la publicación de siete libros, a un elevado costo.

Revaloración de la función magisterial

Bajo el criterio de que el protagonista de la transformación educativa es el maestro y que se necesita su compromiso decidido, el Acuerdo apunta que es fundamental revalorar y profesionalizar su preparación y desempeño. Para ello, se propuso apoyar su formación y actualización, mejorar su salario y vivienda, establecer la carrera magisterial y promover el aprecio social por su trabajo (SEP/SNTE 1994: 179). De todo esto poco se ha avanzado de manera consistente. Veamos.

De acuerdo con el diagnóstico realizado en el PME, el subsistema de educación normal, espina dorsal de la formación de maestros, se enfrenta a problemas de heterogeneidad de las instituciones y a la falta de una coordinación eficaz a nivel nacional, lo cual obstaculiza la planeación educativa, el mejoramiento de planes y programas de estudio e impide la circulación expedita de alumnos y maestros entre las diversas instancias educativas. La elevación de la carrera magisterial a nivel de licenciatura y la creación de la Universidad Pedagógica Nacional (UPN) han tenido un resultado menor al esperado en la preparación de cuadros académicos que pudieran generar un efecto multiplicador en la formación y actualización de maestros.¹² Aunque el diagnóstico es cierto, en la práctica muy poco se ha hecho para una coordinación eficaz, así como para subsanar el déficit de maestros de educación básica y el deterioro de la educación normal.

Por su parte, en 1990 se formuló el Plan de Acción para el Desarrollo del Subsistema de Formación y Actualización de Docentes, cuya ejecución ha sido también insatisfactoria. De sus cuatro agendas, sólo se cubrió parcialmente la primera, referida a la autoevaluación institucional; las otras tres, relativas al desarrollo académico para formadores de docentes, a la actualización y nivelación de éstos, y al fortalecimiento administrativo, han quedado como pendientes (Rendón 1994).

¹² La UPN no ha tenido ni los recursos suficientes para llevar a cabo los ambiciosos planes de educación a distancia a nivel de licenciatura, ni una rectoría estable que le dé dirección y continuidad a los programas inicialmente planteados. A pesar de ello, ha sido capaz de diseñar las licenciaturas en educación preescolar, primaria e indígena con una concepción académica en consonancia con las nuevas tendencias de la educación básica.

Además, el Acuerdo reconoce que sin el compromiso decidido del maestro todo intento de reforma se vería frustrado por lo que indica como indispensable la revaloración de sus funciones (SEP/SNTE 1994: 175). Sin embargo, los compromisos adquiridos no han impactado en forma notable la realidad, ya que la dotación de recursos educativos para la formación magisterial, la provisión de material y equipo, y el mejoramiento de bibliotecas, laboratorios e instalaciones, siguen siendo mera retórica que refleja su carácter demagógico (Rendón 1994: 223).

Por lo que se refiere a la Ley General de Educación (Congreso 1994), probablemente por su carácter general, no precisa los mecanismos de solución para la formación de maestros y es ambigua en cuanto a las funciones de las diferentes instituciones que concurren en este propósito. No clarifica si las escuelas normales se especializarían en la formación inicial, o si la UPN se convertiría en el centro de excelencia para la formación posterior, o si la Dirección General de Escuelas Normales y Actualización de Maestros asumiría las funciones normativas y de actualización y capacitación magisterial. Esta indefinición preserva la deformación y desarticulación del sistema (Rendón 1994: 224).

De hecho, el panorama de la actualización, superación y capacitación de los maestros es desolador. La sustitución o desplazamiento de las instituciones que efectuaban esta función en los años ochenta, por programas de licenciatura, especialización y maestría ubicados en la UPN y otras universidades públicas y privadas, no se ha traducido en una mayor calidad de la educación. Muy por el contrario, este costoso sistema ha propiciado más bien una aceleración de la espiral credencialista. Además, muchos de estos programas han privilegiado excesivamente la formación pedagógica general y teórica, desplazando las competencias centrales de la labor magisterial como son la organización escolar, la currícula y las didácticas específicas (Weiss 1994: 89-90).

Este panorama apunta a dos consideraciones. Por una parte, para enfrentar el problema de la actualización, ésta debería diseñarse a partir de la propia práctica profesional del maestro y de las necesidades de cada plantel (Rockwell y Schmelkes 1990: 12). Por la otra, para resolver el problema de la capacitación se podría combinar la estrategia de formación docente centrada en el plantel y las tareas colegiadas, con la de educación a distancia utilizada con éxito por la Dirección General de Mejoramiento Profesional del Ma-

gisterio en los años sesenta, o con la estrategia semiabierta practicada por la UPN en la licenciatura en educación primaria en los años ochenta (Weiss 1994: 97).

Otro de los prerequisites para fortalecer el proceso de revaloración magisterial es, sin duda, el incremento de los salarios de los docentes. Es bien sabido que en el marco de la caída general de los salarios reales entre 1982 y 1987, el nivel de deterioro de los que correspondían a los maestros fue el más dramático, ya que bajaron tres veces más que los de los obreros de la industria manufacturera, y cinco veces más que el salario mínimo (González y Villaseñor 1992: 197). Esta situación de deterioro propició los dobles turnos de trabajo y afectó los niveles de calidad de la educación básica. Si bien los salarios del magisterio aumentaron a lo largo del régimen salinista en términos reales, pasando de 1.5 salarios mínimos en 1988 a poco más de cuatro salarios mínimos en 1994 (Salinas 1994a), tal incremento resulta aún insuficiente para revertir los efectos negativos generados y para restituir al maestro un nivel de vida decoroso.

En realidad, si se desea que el aumento de salarios sea fructífero, debe conjugarse con cambios en las relaciones laborales que se vinculen a la búsqueda de la calidad, a la promoción de la revaloración social y del ejercicio profesional del maestro, y al mejoramiento de sus condiciones de trabajo. Es necesario construir una verdadera democracia sindical, para que el progreso económico y profesional del maestro no dependa de prácticas sindicales clientelares o corruptas. Para mejorar las condiciones de trabajo de los docentes es importante proporcionar materiales didácticos, equipos e instalaciones, así como establecer una política cultural que apoye su continuo aprendizaje y capacidad de convivencia ciudadana. También es fundamental resolver los problemas de salud propios del magisterio, los que a menudo se vuelven crónicos, como problemas de columna, sordera, alcoholismo y salud mental (Rockwell y Schmelkes 1990: 15).

En vista de las grandes carencias del sistema educativo para apoyar la formación profesional y de las insistentes demandas de los maestros, el Acuerdo estableció la carrera magisterial. Ésta consistió en la creación de un mecanismo de promoción horizontal para el personal docente frente a grupo, que enseña en los ciclos de educación básica. Su propósito es que los maestros puedan acceder a niveles salariales superiores con base en su preparación académica, la atención a los cursos de actualización, su desempeño profe-

sional, y su antigüedad en el servicio y en los niveles de la propia *carrera* magisterial (SEP/SNTE 1994: 180-182).

Si bien el establecimiento de la *carrera* magisterial constituye un paso que puede conducir a la elevación de la calidad de la educación básica y el mejoramiento de los salarios de los maestros, en vista de la estructura autoritaria del sistema existen riesgos potenciales tanto en la provisión equitativa de oportunidades de mejoramiento profesional, como en la propia evaluación del desempeño. Se ha señalado con insistencia que sólo una parte de los maestros ha ingresado a la *carrera* magisterial por falta de planeación e información. Además, los factores que actualmente se toman en cuenta para la evaluación de los maestros deben ser perfeccionados, pues dejan de lado algunos aspectos docentes importantes, y no atienden a una concepción integral de la evaluación (Ibarra 1994a).

Si se desea realmente convertir a la carrera académica en motor de elevación de la calidad educativa y del bienestar del maestro, es indispensable la creación de procedimientos de evaluación transparentes, el establecimiento de criterios claros y abiertos, la organización de cuerpos dictaminadores honestos y eficaces, la creación de ~~instancias~~ de apelación, la desburocratización administrativa, y el desarrollo de contrapesos que eviten el abuso de autoridades o dirigentes sindicales. Para lograrlo, es condición necesaria socializar los procedimientos incorporando al propio magisterio como gestor y contralor, así como desarrollar un proceso que permita readecuar criterios y procedimientos sobre la base de la opinión de los propios docentes (Tirado 1994: 167).

Es así como la educación básica se ha movido entre el federalismo educativo y la carrera magisterial. Las políticas del régimen salinista esperan una nueva vuelta de tuerca con la instrumentación de una modernización revisitada. Como veremos en seguida, la educación superior tampoco ha podido escapar a esta lógica.

EDUCACIÓN SUPERIOR: ENTRE LA EVALUACIÓN INSTITUCIONAL Y LA DESHOMOLOGACIÓN SALARIAL

La educación superior es un nivel muy diverso debido a su composición institucional y a la intersección que se aprecia entre formación de profesionales y técnicos con las actividades de desarrollo científico tecnológico. Este nivel encuentra

su **franja** vital en las instituciones universitarias que suman ya 41, existiendo al menos una en cada estado de la república. Las universidades públicas del país atienden a cerca del 80% de la demanda atendida por la educación superior pública, y a casi el 65% si consideramos la demanda total de este nivel. La mayoría de estas instituciones son autónomas, lo cual ha tensado muchas veces las relaciones con el Estado, pues se asume que muchas de sus políticas violentan este régimen de gobierno.¹³

La educación superior comprende también el sistema de institutos tecnológicos y de escuelas normales orientadas a la formación del magisterio, todas ellas dependientes de la SEP. Además, empiezan a jugar un papel importante algunas instituciones de educación superior privada; en su conjunto este sector ha registrado un importante crecimiento en la última década, atendiendo ya a cerca del 20% de la demanda total, aunque con muchas instituciones de muy cuestionable calidad. En su conjunto, la educación superior atiende a sólo 14.9% de los jóvenes entre 19 y 24 años de edad, registrándose una eficiencia terminal del 62% (cuadro 1).

Además, la educación superior se articula con el sistema de ciencia y tecnología, toda vez que buena parte de la investigación que se realiza en el país descansa en las grandes instituciones de este nivel y en los centros especializados de investigación de la SEP. Por último, observemos que un porcentaje significativo del sistema de preparatorias se encuentra articulado a las instituciones de educación superior, hecho que se ha traducido en mayores niveles de complejidad y burocratización.

Tal diversidad institucional se corresponde a una diversidad y complejidad en las relaciones laborales. Nuevamente, la franja más dinámica se encuentra en el sector universitario que se ha caracterizado por contar con sindicatos que se forjaron al margen del corporativismo estatal y que por ello mismo jugaron un papel relevante en los años setenta. Sin embargo, la acción de tales agrupaciones gre-

¹³ La solución parcial a este problema se dio con la promulgación en 1978 de la Ley para Coordinar la Educación Superior que otorga a la federación las funciones de promoción, fomento y coordinación de este nivel educativo. Con ello, las actividades de evaluación encontraron sustento legal, conduciendo hoy día, paulatinamente, a una reconceptualización de la autonomía como autonomía práctica (Ibarra 1993a: 145-150).

miales fue paulatinamente controlada por el gobierno a partir de los setenta.¹⁴

El establecimiento de una funcionalidad económicamente orientada para el sector, que supere las exigencias ideológicas y políticas que han orientado las políticas estatales en el pasado, ha requerido de nuevas estrategias de conducción que, como ya indicamos, ubican su fuerza en el cambio institucional y la profesionalización de los cuerpos académicos. La incorporación de las facultades de conducción estatal del sistema y la limitación de la acción sindical han contribuido ampliamente en este propósito. Las políticas estatales del régimen salinista expresan claramente esta intención, con lo que la educación ha sido distanciada en los hechos del ámbito del desarrollo social para insertarla con toda claridad como elemento estratégico del estilo neoliberal de desarrollo económico.

Los programas gubernamentales elaborados para conducir la modernización de este nivel educativo sintetizan los nuevos términos de la funcionalidad de la educación superior, la cual establece como su eje esencial el imperativo de la calidad.¹⁵ El diagnóstico gubernamental expuesto en tales documentos justifica la necesidad de llevar a cabo la transformación de la educación superior para asegurar una mayor conectividad de la formación de profesionales y técnicos y de la investigación científico tecnológica con los requerimientos económicos y sociales del país. Para facilitar este proceso de cambio, el régimen salinista instrumentó una serie de políticas que se caracterizaron por su alto nivel de operatividad, impactando de manera **directa** e inmediata a instituciones y sujetos que muestran hoy características muy distintas de las que mostraban hace apenas seis años. Expongamos los rasgos e implicaciones más relevantes de tales políticas.

14 La elevación de la autonomía **universitaria** a **rango** constitucional (1979) y la adición del capítulo xvii al Título sexto de la Ley Federal del **Trabajo** (1980) para regular **las** relaciones laborales en las universidades, aliado de una política rígida de contención salarial, explican el debilitamiento paulatino de la acción sindical durante los años ochenta y la poca resistencia que ofrecen hoy frente a las políticas de deshomologación salarial e incremento de la **productividad**.

15 Además del **IME**, nos referimos al Programa Nacional de Ciencia y **Modernización** Tecnológica 1990-1994 (**SPY/Conacyt** 1992). Para un análisis del **diagnóstico** gubernamental contenido en tales documentos y del propio concepto de calidad que sustentan, véase Ibarra (1993a: 139-145).

Evaluación, financiamiento y cambio institucional

Una de las características esenciales de la política educativa del régimen **salinista** se encuentra en la decisión de actuar, dejando atrás la retórica de la planeación. Esta intención centrada en la acción implica la concepción de una estrategia más compleja, en la que el discurso adquiere materialidad con la generación de dispositivos y procedimientos que impactan **ámbitos** institucionales muy específicos. En el caso de la educación superior, el discurso de la excelencia se concretó en la operación de mecanismos de evaluación que han permitido una mayor conducción gubernamental del sistema.

De esta manera, las estrategias de evaluación instrumentadas por el régimen redujeron significativamente la discrecionalidad de las instituciones al aplicar nuevos y muy precisos mecanismos de fiscalización que presionaron a favor de la adopción de medidas correctivas, concebidas siempre bajo las premisas de la modernización. Estas medidas condujeron el cambio institucional, impactando directamente la direccionalidad, organización y operación del trabajo que en ellas se desarrolla. Bajo esta orientación estratégica, el gobierno generó mejores condiciones para facilitar la vinculación de las instituciones educativas con la industria y la sociedad, eliminando algunos de los obstáculos organizacionales que la dificultaban. Asimismo, mediante dispositivos de registro periódico de las trayectorias de cada una de las instituciones, se favoreció una comprensión más adecuada del perfil y direccionalidad del Sistema Nacional de Educación Superior, asegurándose una mayor coordinación interinstituciones que aprovechara complementariedades y diferencias. Es en este contexto en el que se ubica la amplia estrategia de evaluación de la Comisión Nacional de Evaluación, que definió normas y procedimientos para observar con detalle las características del sistema, de cada una de las instituciones y de sus programas específicos (Ibarra 1993a: 139-157).¹⁶

¹⁶ La estrategia de evaluación fue aplicada con amplitud al abarcar casi todos 108 ámbitos de la educación superior y la ciencia. Además de la evaluación de las instituciones y sus programas, se aplicaron diversos mecanismos para evaluar proyectos de investigación, programas de posgrado, revistas científicas nacionales, y docentes, investigadores, estudiantes y profesionales. Sus resultados han quedado registrados en las Asignaciones de Recursos a la Ciencia, el Padrón de Posgrados de Excelencia, el Padrón de Revistas Científicas Mexicanas y el Sistema Nacional de Investigadores (SNI) (Ibarra 1993c). Además, se preparan ya el Examen Nacional Indicativo

La efectividad de la evaluación como mecanismo de control descansó en su articulación con la política de financiamiento del régimen salinista, la cual contempló dos elementos esenciales. El primero se tradujo en la decisión de asegurar un mayor gasto federal para este nivel educativo, aunque siempre en consonancia con los ritmos de recuperación económica. Así, el gasto federal en educación superior se incrementó año con año a lo largo del sexenio, y siempre en términos reales; según cifras oficiales, entre 1989 y 1994 el presupuesto destinado a la educación pública superior se incrementó en más del 53% (Salinas 1994a). Sin embargo, el crecimiento registrado está todavía muy lejos del nivel de gasto alcanzado en 1982 (cuadro 2). En este sentido, *el régimen se limitó a evitar un crecimiento negativo de los recursos de las instituciones de educación superior, pero sin llegar a revertir por esta vía los rezagos acumulados.*ⁱⁱ

El segundo elemento de la política de financiamiento se refiere al establecimiento de mecanismos de financiamiento extraordinario bajo concurso que flexibilizaran la asignación de fondos, atendiendo a los resultados de la evaluación institucional operada por el gobierno. La creación del Fondo para la Modernización de la Educación Superior (FOMES) obedeció a esta lógica. Los recursos asignados desde 1990 por este medio registraron un crecimiento significativo, indicando la viabilidad que el gobierno ha empezado a otorgar a este tipo de instrumentos (Melgar 1994: 262). En esta lógica, la asignación de apoyos complementarios quedó circunscrita a que las instituciones demostrasen la calidad y viabilidad de sus proyectos, es decir, su impacto en la flexibilización de sus formas de organización o en el mejoramiento de sus funciones académicas y administrativas.^{is}

vo previo a la licenciatura y el Examen General de Calidad Profesional (Ibarra 1993d). Estos instrumentos múltiples permitieron ordenar y modificar sistemas, instituciones y sujetos, produciendo nuevas realidades bajo el escenario aparente de la excelencia.

17 El tratamiento financiero dado a la educación superior se complementó con el otorgado a la ciencia, la cual es considerada también como pieza estratégica de la modernización económica del país. Según cifras oficiales, entre 1988 y 1994, el gasto en ciencia y tecnología registró un incremento real acumulado superior al 95% (Salinas 1994a). Si bien tal cifra parece elevada, tampoco en este caso se logró recuperar el nivel de 1981 (cuadro 2).

18 El FOMES fue concebido como un instrumento de apoyo económico para favorecer la calidad en las instituciones de educación superior, mediante la realización de proyectos específicos en las siguientes áreas: fortalecimiento

CUADRO 2
*Gasto Federal Ejercido en Educación Superior
 y Ciencia (1980-1994)*

Año	Educación Superior			Ciencia y Tecnología		
	Precios constantes	% del gasto total	% del PIB	Precios constantes	% del gasto total	% del PIB
1980	30.2	3.7	0.68	19.2	2.4	0.43
1981	32.1	3.0	0.66	22.3	2.1	0.46
1982	35.6	2.5	0.74	20.2	1.4	0.42
1983	27.7	2.3	0.60	14.7	1.2	0.32
1984	22.9	2.0	0.48	17.7	1.5	0.37
1985	23.7	2.0	0.48	17.4	1.4	0.35
1986	24.0	1.8	0.51	16.6	1.2	0.35
1987	25.3	1.7	0.53	13.5	0.9	0.28
1988	25.1	1.9	0.51	13.1	1.0	0.27
1989	20.7	1.8	0.41	13.9	1.2	0.27
1990	22.3	2.1	0.42	15.6	1.5	0.30
1991	25.7	2.8	0.47	19.9	2.1	0.36
1992	28.4	3.1	0.51	19.9	2.1	0.35
1993	32.0	3.4	0.57	23.1	2.4	0.41
1994	32.4	3.3	0.57	25.3	2.6	0.44

• Se refiere al presupuesto original autorizado. Cifras preliminares. Se deflactó con el índice de precios implícito del PIB (1980=100).
 fuENTE: Salinas (1994b).

De esta manera, el régimen salinista dejó de considerar el subsidio directo como la única vía para alcanzar la recuperación económica de las instituciones. El financiamiento gubernamental extraordinario se proyectó como un mecanismo sumamente poderoso que, asociado a los procedimientos de evaluación institucional ya establecidos, amplía la capacidad gubernamental de conducción del sistema sin necesidad de violentar la disciplina en el gasto público.

Los resultados de esta política que asoció evaluación a financiamiento no se dejaron esperar. No pocas instituciones realizaron importantes modificaciones a su estructura académica y sus formas de funcionamiento, atendiendo a una

en la formación de profesores; modificación de planes y programas de estudio; reforzamiento de la vinculación entre universitarios y sectores productivos; mejoramiento administrativo de 108 centros educativos; infraestructura y equipamiento de talleres, laboratorios, bibliotecas y centros de informática; y diversificación de fuentes de financiamiento (SESIC/SEP 1992).

definición más precisa de su proyecto institucional. Asimismo, muchas de ellas han realizado importantes adecuaciones a sus políticas de cuotas y colegiaturas, han elaborado programas para facilitar la diversificación de sus fuentes de financiamiento y realizaron modificaciones sustanciales a su normatividad institucional en distintos niveles. Estos cambios hubieran sido difícilmente alcanzados al margen de la nueva figura del "Estado auditor" que se construyó en este periodo.¹⁹

Sin embargo, también se observó que en muchos casos los mecanismos de evaluación fueron utilizados para justificar decisiones derivadas de negociaciones o componendas políticas. Asimismo, no pocas instituciones vieron en estos mecanismos de fiscalización, el necesario cumplimiento de un requisito burocrático para la obtención de recursos adicionales. Con ello, el proceso condujo a que las instituciones se inclinaran a mostrar su mejor cara, en lugar de realizar un esfuerzo autocrítico que permitiera un conocimiento adecuado de la problemática institucional y se tradujera en medidas concretas. Es en este sentido que la evaluación condujo, muchas veces más a una cultura institucional de simulación, que a la elevación de la calidad y el cambio institucional.

¹⁹ Ejemplo de ello son los procesos en curso en la mayoría de las universidades públicas del país, en donde destacan los casos muy intensos de las universidades de Sonora, Autónoma de Puebla y de Guadalajara. Se encuentran también en proceso de reordenamiento la UNAM, la UAM, el IPN y el sistema CONALEP, integrado este último por 250 planteles en todo el país. Por su parte, la orientación de las modificaciones a las leyes orgánicas de diversas universidades apunta, en general, a la eliminación de lo que ha sido calificado como excesiva participación, asociada al "asambleísmo" y la manipulación del voto, para introducir normas de elección y designación más moderadas. En este sentido, se han incorporado en muchos casos Juntas de Gobierno como instancia decisoria máxima y órganos colegiados como órgano decisorio representativo. Además, no pocas instituciones han modificado su estructura académico-administrativa para adoptar el modelo departamental y favorecer la desconcentración funcional y administrativa. Además, el régimen aalalista creó una nueva modalidad institucional, las universidades tecnológicas de estudios intensivos, caracterizadas por su nexibilidad organizativa, su equilibrio financiero y su vinculación con la industria en ámbitos regionales bien acotados. En ellas se contempló la participación de industriales en sus órganos de gobierno, se diseñaron planes y programas de estudio flexibles, y se incorporaron prácticas y estancias de los estudiantes en las empresas. El lector encontrará un recuento puntual de estas acciones en Ibarra (1993d: 426-439).

Deshomologación salarial, desempeño académico e inestabilidad laboral

La capacidad operativa de las políticas del régimen salinista alcanzó también al trabajo académico. La solución del deterioro salarial se insertó nuevamente en el ámbito de la evaluación, la cual, mediante diversos instrumentos de medición, ha empezado a modificar la naturaleza, contenido y organización del trabajo académico. La política salarial considera mecanismos de diferenciación que permiten una vigilancia más cercana de los académicos y una orientación institucional más precisa de su trabajo. Al igual que en el caso del financiamiento, se inicia una etapa de mayor flexibilidad en donde la reiterada política de los topes salariales, practicada desde los primeros años de la década de los ochenta, encontrará ahora su justificación en una política de ingresos extraordinarios mediante concurso.

Así, desde un inicio, el gobierno del presidente Salinas instrumentó una política de deshomologación salarial para resolver el problema de los bajos ingresos del personal académico y para propiciar, a la vez, un incremento en sus niveles de rendimiento y productividad. Esta política evitaba los altos costos que supondría un aumento general directo al salario y evitaba la negociación con los sindicatos al no considerarse tales ingresos legalmente como salario. El aumento de la capacidad gubernamental para conducir y controlar a las instituciones y sus académicos encontró en la diferenciación uno de sus nuevos soportes.²⁰

Entre los mecanismos que posibilitaron la deshomologación salarial se encuentran la creación del Programa de becas al desempeño académico en febrero de 1990 y del Programa de carrera docente del personal académico de las Ins-

²⁰ Durante el régimen salinista los topes salariales para la educación superior se fijaron en 10, 12, 17, 13,7 y 5 % respectivamente, otorgándose en algunos casos cierta retabulación y recientemente un porcentaje adicional por productividad. Los índices Inflationarioe superaron siempre tales porcentajes, al ubicarse de 1989 a 1994 en 19.7, 29.9, 18.8, 11.9, 8.01 y 6.9 %. La problemática salarial del sector administrativo ha sido enfrentada también mediante programas de diferenciación basados en la evaluación de la productividad y el cumplimiento en el trabajo, estrategia que implica la compactación del tabulador y la operación de programas eficientes de formación y actualización que permitan una rápida recalificación del trabajo. Por motivos de espacio no abordamos el análisis de este importante aspecto. Sin embargo, para tal efecto el lector puede acudir a López (1994).

tituciones de Educación Superior en junio de 1992.²¹ Estos programas han sido administrados por cada institución, presentando modalidades distintas según sus características específicas y su proyecto institucional.²² Con estos programas el gobierno persiguió apoyar la profesionalización académica, recompensando permanencia, calidad en el desempeño y dedicación de tiempo completo. Este escenario se completó con la implementación de programas institucionales de estímulo y reconocimiento, los cuales se han dirigido, como los otros, a premiar dedicación, productividad y permanencia. De esta manera, la recuperación salarial del académico fue circunscrita a los límites de su actuación individual.

Los resultados de esta nueva política salarial han sido también significativos. Por una parte, se observó un incremento acelerado de los ingresos de los académicos que se han incorporado a estos programas y que han logrado permanecer en ellos. Si consideramos como punto de referencia el caso de la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM), en sólo cuatro años cinco meses —de febrero de 1990 a junio de 1994—, los ingresos de los académicos se incrementaron hasta en un 514.8%. Así, por ejemplo, en el caso del Titular E, que corresponde a la categoría más alta del tabulador, se pasó de un salario mensual de un mil 993 nuevos pesos en febrero de 1990, a uno de 12 mil 258 nuevos pesos en junio de 1994 (cuadro 3). A estos ingresos debemos agregar además la beca del SNI y los ingresos adicionales obtenidos mediante los programas institucionales de estímulo y reconocimiento, con lo que se puede llegar a obtener un ingreso mensual de 17 mil 568 nuevos pesos (Ibarra en prensa).

Por otra parte, con estas medidas, la composición de los ingresos de los académicos se ha visto fuertemente modificada, pudiendo depender ahora de hasta seis fuentes dis-

21 Estos mecanismos fueron acompañados por una política de fortalecimiento relativo del Sistema Nacional de Investigadores, programa gubernamental orientado a recompensar económicamente a los investigadores de más alto nivel en el país. Durante el régimen salinista se incrementaron de manera importante los montos económicos que otorga, mientras que el número de sus miembros sólo aumentó moderadamente (Salinas 1994b: 386).

22 Si bien los programas son los mismos para todas las universidades del país, el gobierno federal ha permitido que algunas instituciones los manejen con altos grados de discrecionalidad, variando las condiciones establecidas para su obtención y los montos económicos otorgados. Para un análisis detallado del caso de la UAM véase Ibarra (1993b: 305-346).

CUADRO 3
Composición de los ingresos del personal académico de la UAM, junio de 1994¹
 (en nuevos pesos)

Categoría y nivel	Salario tabular base	Estímulo doc. e inv. ² mínimo	Estímulo doc. e inv. ² máximo	Beca a la permanencia	Monto adicional mínimo	Monto adicional máximo	Beca carrera docente	Monto adicional mínimo	Monto adicional máximo	Ingreso máximo ³
Asistente A	\$1,437.35	\$179.67	\$4-19.23	sd	sd	sd	sd	sd	sd	\$1,856.58
Asistente B	\$1,576.28	\$197.04-	\$4-59.75	sd	sd	sd	sd	sd	sd	\$2,036.03
Asistente C	\$1,714-.35	5214-.29	\$500.02	sd	sd	sd	sd	sd	sd	\$2,214-.37
Asociado A	51,982.92	\$247.87	\$578.35	\$229.05	sd	sd	\$114-.53	\$57.26	\$171.79	\$3,076.64-
Asociado B	\$2,252.65	5281.58	\$657.02	5458.10	sd	sd	\$229.05	5114-.53	5343.58	\$3,940.40
Asociado C	\$2,530.68	5316.34-	\$738.12	5687.15	sd	sd	\$343.58	5171.79	\$515.36	\$4,814.89
Asociado D	\$2,811.4-5	5351.43	\$820.01	\$916.20	sd	sd	54-58.10	5229.05	5687.15	\$5,692.91
Titular A	52,964-.93	\$370.62	\$864-.77	51,374-.30	sd	sd	\$687.15	5343.58	51,030.73	56,921.88
Titular B	53,510.76	5438.85	\$1,023.97	51,832.40	sd	sd	5916.20	54-58.10	\$1,374-.30	58,657.63
Titular C	54-,070.28	5508.79	\$1,187.17	\$2,519.55	54-58.10	\$2,519.55	\$1,259.78	5629.89	\$1,889.66	\$13,445.99

¹ Se considera únicamente al personal académico de tiempo completo contratado por tiempo indeterminado (sd = sin derecho).

² El estímulo a la docencia y a la investigación se proporciona una vez al año en una sola exhibición. Para realizar el cálculo de su impacto en la remuneración del personal académico dividimos su monto entre 12 meses.

³ A este ingreso máximo se deben agregar los ingresos que se pudieran obtener por pertenecer al Sistema Nacional de Investigadores.

FUENTE: UAM, tabulador del personal académico, 1994.

tintas: el salario tabular base ha sido desplazado por otro tipo de ingresos bajo procesos competitivos de selección, debilitando completamente cualquier acción colectiva de defensa. En la situación extrema, es decir, en aquellos pocos casos en donde se obtiene el conjunto de ingresos adicionales conteraplados por los programas de deshomologación, el salario tabular base puede llegar a representar únicamente el 30.3% de los ingresos del profesor; el otro 69.7% se encuentra sujeto a procesos de evaluación periódica que ponen en cuestión la estabilidad económica del académico, y generan muchas veces simulación en el trabajo, ansiedad y estrés. El porcentaje que corresponde al salario tabular disminuye aún más si agregamos los ingresos obtenidos a través del SNI, ubicándose en tan sólo un 23.2%.

Además, este proceso de diferenciación supone una amplia variedad de salarios al interior de una misma categoría y nivel. Nuevamente en el caso del Titular E, el rango salarial comprende un ingreso mínimo de 4 mil setenta nuevos pesos y uno máximo de 17 mil 568, extremos entre los cuales es posible encontrar más de 300 combinaciones distintas, haciendo realidad el salario personalizado.

Si bien a primera vista el incremento de los ingresos de los académicos parece extraordinario, es necesario establecer dos precisiones. En primer lugar, debemos observar que quienes acceden a estos ingresos adicionales son realmente muy pocos, correspondiendo generalmente a un 300% del total de la planta académica definitiva de tiempo completo.²³ En segundo lugar, debemos tomar en cuenta que, considerando todos estos ingresos adicionales, los académicos no alcanzan a recuperar todavía el nivel salarial que tenían en 1976, considerado en términos reales.

Así, a pesar de las ventajas que ha reportado una estrategia de remuneración de este tipo al resolver la inequidad que suponía un salario igual para académicos con niveles de desempeño muy diferentes, debemos observar también los riesgos que acarrearía su prolongación indiscriminada. El trabajo académico realizado a destajo, obedeciendo tiempos

²³ De acuerdo con los únicos datos de que disponemos, sólo el 15.3% de los académicos de la UAM obtuvo el estímulo institucional y el 28.8% la beca de apoyo a la permanencia. Se observan porcentajes similares en otras instituciones en las que el número de becas otorgadas ha dependido muchas veces de los recursos presupuestales autorizados (Ibarra 1993b).

y normas de evaluación basadas en el otorgamiento de una recompensa monetaria, atenta contra la calidad de los resultados y la realización de proyectos de largo alcance. Bajo este modelo, el trabajo tiende a realizarse para cumplir con una norma burocrática, desplazando así sus finalidades esenciales frente a la formación de recursos humanos y la producción de conocimientos. Además, alienta la simulación, propicia estrés y angustia, y genera inestabilidad laboral. Finalmente, la operación de un sistema de evaluación personalizada como éste, y la consecuente administración de una nómina compleja, relativamente variable en el tiempo y altamente individualizada, genera elevados costos y excesivo burocratismo.

Como hemos podido apreciar, las políticas del régimen salinista frente a la educación superior han encontrado también en el cambio institucional y la profesionalización dos de sus ejes esenciales. El aspecto relevante que se desprende del análisis que hemos realizado, no apunta a negar la necesidad de llevar a cabo tales cambios. Por el contrario, ubica el énfasis en el carácter errático de las formas utilizadas para llevar a cabo tales transformaciones, pues reconocemos que el utilitarismo y la norma mercantil difícilmente generarán efectos positivos en la conformación de un sistema educativo que se sabe esencialmente soporte del desarrollo social de México. Por ello, la reorientación de las políticas educativas resulta de la mayor relevancia.

EDUCACIÓN y EQUIDAD: ALGUNAS POLÍTICAS ALTERNATIVAS

Como hemos podido observar, la estrategia educativa del régimen salinista ha impactado profundamente la direccionalidad y sentido del sector. Ésta puede ser interpretada como el equivalente, en la esfera del desarrollo social, de las políticas de choque instrumentadas para reordenar la economía, pues supone la aplicación de medidas radicales que actúan profundamente en la coyuntura para remover obstáculos que impiden la transformación estructural de la educación y la ciencia. Sin embargo, bajo esta perspectiva, tales medidas de política han producido ya sus beneficios al propiciar nuevas condiciones que permitirán fundar en los siguientes años un sistema educativo y científico cualitativamente distinto que participe directamente, al lado de otras instituciones y actores sociales, en la solución de los problemas económicos y sociales del país. Prolongarlas por más tiempo

supondría graves costos que anularían rápidamente los beneficios ya alcanzados.

Además, la orientación de las políticas ha privilegiado una funcionalidad económica utilitarista, individualizante y privatizadora que atenta contra la función social de la educación y el conocimiento. En este sentido, podemos afirmar que el régimen salinista ha visto en la educación y la ciencia un elemento estratégico del desarrollo económico, que no pasa ya necesariamente por el cumplimiento de su tradicional función social, la cual se considera resguardada por la propia acción de las fuerzas del mercado. Es por ello que observamos la urgencia de su inmediata reorientación, la cual pasa por la propia reconceptualización del estilo de desarrollo del país.

Por ello, debemos discutir la posible reorientación de las políticas de educación y ciencia, a fin de otorgar una direccionalidad de largo plazo que reconozca el papel estratégico que juega este sector en el desarrollo social del país. Para evitar los profundos costos sociales que acompañan a todo modelo educativo utilitarista, debemos considerar mínimamente cinco líneas de política. Veamos.

1. Política integral de educación y ciencia. La guía para una política integral es una visión de largo plazo que tome en cuenta no sólo los imperativos de un desarrollo económico independiente, sino también el desarrollo social y cultural de la población, y el florecimiento de formas democráticas de ciudadanía. Es necesario construir una educación que reconozca e incorpore las especificidades geográficas, sociales y culturales de cada estado o región y que a la vez promueva la unidad nacional. Esto requiere el respeto de la diversidad institucional en cada uno de los niveles y de los modelos educativos a que den origen, así como las diferentes identidades que desarrollen. Asimismo, necesita establecer instancias democráticas para una coordinación entre los niveles educativos y el sistema en su conjunto. Para esto es conveniente profundizar la federalización educativa para ir consolidando el funcionamiento eficaz del sistema educativo, además de ampliar la cobertura y favorecer su democratización. A su vez, una verdadera descentralización exige mínimamente dos ejes de acción: por una parte, una descentralización fiscal y administrativa que garantice la autonomía financiera y la toma de decisiones de las entidades federativas y sus sistemas educativos y, por la otra, que las instituciones de los diferentes niveles educativos sean incorporadas a las tareas nor-

mativas y de coordinación y evaluación en los niveles estatal, regional y nacional.

Una política educativa integral tiene ante sí el reto de vincular la docencia con la investigación científica y de articular los niveles educativos entre sí, para propiciar adecuadamente una formación de mayor calidad. Además, implica la creación de mecanismos que garanticen equidad en oportunidades de acceso educativo a los estudiantes y de formación y actualización a los docentes e investigadores.

En términos aún más específicos, se deben aprovechar las ventajas que representó la reorganización del sector educativo y científico en torno a la SEP, con lo que se puede trabajar en la elaboración de un programa integral de desarrollo educativo y científico para el país. En este contexto, es necesario revisar la coherencia del ciclo básico que incorpora ahora los estudios de primaria y secundaria, y los efectos que tendrá en otros niveles educativos; estudiar la conveniencia de separar organizativamente al bachillerato del nivel superior; y aclarar con precisión las relaciones existentes entre educación superior universitaria y tecnológica, y de éstas con las tareas científico tecnológicas y con los diversos ámbitos sociales y económicos.

2. Instancia de evaluación independiente, no punitiva. La evaluación es un proceso útil en tanto permite valorar los avances y limitaciones de instituciones y sujetos y marcar rumbos de desarrollo a partir de tal valoración. Su finalidad esencial se encuentra en el fomento real de la calidad académica; por ello, no puede ser concebida como proceso unilateral y jerarquizado que se limita a examinar voluminosos expedientes que persiguen demostrar el cumplimiento de la norma. Para evitar su sesgo utilitarista se requiere separar las actividades de evaluación de las decisiones de asignación de recursos o las remuneraciones. Y para evitar su sesgo burocratizado se requiere de una evaluación sustantiva, independiente y participativa. Ello sería posible mediante la constitución de un organismo autónomo de evaluación, que realice con plena libertad los estudios necesarios para destacar las características del desarrollo educativo y científico del país y de cada uno de sus niveles, sectores e instituciones. Sobre esta base, podría apoyar el diseño de planes y programas para el sector, además de realizar el seguimiento de las políticas gubernamentales e institucionales.

3. Incremento sustancial del presupuesto educativo. El presupuesto educativo total, tanto federal como de las enti-

dades federativas, municipios e instituciones y planteles particulares, a precios constantes de 1980, descendió de 5.3% del PIB en 1981 a 3.8% en 1983, aumentó ligeramente en 1984 y 1985, comenzando a declinar en 1986 hasta bajar a 3.6% en 1988. El gasto educativo comienza a recuperarse en 1989 hasta llegar al 5.9% del PIB en 1993, sobrepasando el nivel de 1981 (Salinas 1994b: 370). Si tomamos en cuenta que durante el régimen salinista el gasto educativo aumentó un 2.5% en términos del PIB, y asumiendo que el régimen de Ernesto Zedillo aportara la voluntad política para que crezca de manera similar, se alcanzaría un 8.5% del PIB para el año 2000; se sobrepasaría ligeramente el 8% recomendado por la UNESCO.²⁴ En este escenario, el PIB se recuperaría en 1995 y, a partir de 1996, crecería anualmente en poco más del 5% (cuadro 4).²⁵

Desde la perspectiva aquí asumida, la financiación debería efectuarse preferentemente a través de los últimos escalones de la tarifa del impuesto sobre la renta (ISR), que en su calidad de impuesto sobre los ingresos no acarrearía una distorsión en los precios y probablemente generaría poca inflación. Si políticamente no es viable aumentar la tarifa del ISR, se podría establecer un impuesto especial con cargo al consumo de gasolina, excepto en el caso del transporte público para evitar presiones inflacionarias.

Por su parte, la distribución del presupuesto por niveles educativos deberá tomar en cuenta los cambios relativos de la demanda en cada nivel. La educación primaria ha ido disminuyendo su demanda relativa en vista de la reducción de los índices de natalidad; en 1994 absorbió el 45% del total de la matrícula del país y se proyecta que le corresponderá

²⁴ Según los criterios generales de política económica y el proyecto de presupuesto de egresos de 1995, el régimen de Ernesto Zedillo destinará al sector educativo en su primer año 36 206.2 millones de nuevos pesos. Esta cifra representa un aumento del 13.5% en términos reales respecto al año anterior y equivale al 24.3% del gasto programable sectorial (*La Jornada*, diciembre 10, 1994: 38).

²⁵ El **gasto** educativo propuesto para 1994 por González y Villaseñor (1992: 203-2(4)) corresponde a 342.8 millones de nuevos pesos a precios de 1980. En cambio, el presupuesto oficial para 1994 es de 256.8 millones de nuevos pesos, también a precios de 1980. ~~Nosotros~~ partimos del presupuesto oficial **para** 1994 y de ahí se propone incrementarlo anualmente en 0.7% del PIB. De esta manera, el nivel propuesto por ~~estos autores~~ **para** 1994, se **alcanzaría** en nuestra propuesta entre 1995 y 1996.

CUADRO 4
Gasto educativo total presupuesto 1995-2000
(millones de nuevos pesos a precios de 1980)

Año	Gasto educativo	PIB	Tasa de cree. PIB	Gto. ed. %PIB
1995	394.6	6,070.6	4.0	6.5
1996	440.8	6,388.2	5.2	6.9
1997	491.7	6,735.8	5.4	7.3
1998	546.4	7,095.6	5.3	7.7
1999	605.2	7,471.7	5.3	8.1
2000	668.7	<u>7,867.7</u>	5.3	<u>8.5</u>

fuENTE: Proyección del PIB con base en Ciemex-Wefa (1994: 57).

sólo el 30% para el año 2000.²⁶ En cambio, se estima que la demanda en educación media y superior pasará del 30% del total de la matrícula del país en 1994 al 65% en el año 2000 (Aguilar, *et al.* 1992: 18).

En cuanto a la distribución del presupuesto por tipo de gasto, alrededor del 75% se debe asignar a sueldos y salarios, para permitir que los maestros recuperen y mejoren su nivel de vida. El otro 25% debe distribuirse entre las partidas de inversión y operación de acuerdo con las proporciones sugeridas por González y Villaseñor para 1994.²⁷

4. Profundización de la profesionalización bajo condiciones de estabilidad laboral. Es necesario continuar la profesionalización de docentes e investigadores de la educación en cada uno de sus niveles, atendiendo de manera decidida la

²⁶ Por supuesto, esto no significa que disminuirán las cifras absolutas de la matrícula de educación primaria, ya que se estima que la población entre 6 y 12 años aumentará entre 1994 y 2000 en alrededor de 2 millones, aun con tasas de natalidad decrecientes. Considérese además que todavía no se cubre la demanda universal de este nivel.

²⁷ La alternativa "E" seleccionada por González y Villaseñor (1992: 201-202) como la mejor para 1994, supone un aumento del 60% en el salario de 108 maestros, un incremento de los gastos de inversión a 800 mil pesos (de 1987) por cada nuevo alumno y de 16 mil pesos (de 1987) por alumno existente. Los gastos de operación se incrementan al 10% del gasto en servicios personales en educación básica, y al 15% en los niveles superiores. Se incrementa por tres la investigación educativa; las actividades culturales y deportivas se duplican; se triplican los alumnos en el nivel de capacitación para el trabajo, y se duplican las actividades de investigación financiadas por el sector educativo.

recuperación salarial de este sector. Para ello, debe perfeccionarse la carrera magisterial asegurando mayor equidad en oportunidades y una mayor participación del maestro en las instancias de evaluación. Por su parte, en el nivel superior será necesario reorientar las políticas de deshomologación salarial hacia programas de carrera académica que aseguren la revaloración del salario tabular base y otorguen mayor estabilidad laboral.²⁸ Además, se debe atender de manera prioritaria la formación y actualización de docentes e investigadores, pues propiciará una mayor equidad en las oportunidades de desarrollo académico de largo plazo. Finalmente, se deben mejorar sustancialmente las condiciones del trabajo educativo y científico, proporcionando la infraestructura y los medios adecuados a las tareas que se desempeñan en cada nivel.

5. Políticas hacia el estudiantado. Se requiere atender urgentemente al estudiantado del país en cada uno de sus niveles, a fin de propiciar condiciones mínimas que favorezcan el aprovechamiento escolar. Esta intención pasa evidentemente por la atención de las precarias condiciones de vida de buena parte de la población, atacando frontalmente los problemas de pobreza y desnutrición. Mucho ayudaría en esta dirección un programa nacional de becas que otorgara recursos a los estudiantes más necesitados a fin de disminuir los altos niveles de deserción y ausentismo. Este programa debe ir acompañado de la reafirmación de la gratuidad de la educación básica y de su extensión a todos los niveles educativos, en lugar de servir como pretexto para la elevación de cuotas. Además, para favorecer la elevación de la calidad será necesaria la instrumentación de programas de educación abierta que amplíen las oportunidades educativas a la población y cursos de regularización que apoyen la resolución de las deficiencias de los estudiantes al pasar de un nivel educativo a otro. Si bien consideramos pertinente la eliminación del pase automático para ingresar a la educación superior, ésta será consistente sólo en el mareo de los programas de atención al estudiantado que hemos descrito.

²⁸ El escenario laboral en el que se mueve la educación superior es ciertamente complejo y muy incierto. Su necesaria refundación exigirá modificaciones en la legislación laboral, la revisión del marco en el que se establece la negociación bilateral y la revisión de los contratos colectivos de trabajo. Partiendo del análisis de la política de deshomologación salarial, hemos esbozado un posible escenario para la carrera académica destacando sus implicaciones académicas y laborales (Ibarra 1994c).

Estas cinco líneas de política alternativa que apenas hemos delineado apuntan a la necesidad de generar un escenario propicio para el desarrollo de la educación a largo plazo, para que sea capaz de atender adecuadamente las necesidades de desarrollo social del país. Las políticas de educación y ciencia deberán garantizar realmente mayor equidad, en lugar de constituirse como sistema de diferenciación y exclusión que se legitima en nombre de tal equidad. Debemos entender que la necesaria reorientación del estilo de desarrollo que sigue el país, se constituye como la oportunidad histórica para transitar a una sociedad más justa y más democrática. En ello la educación es pieza central.

BIBLIOGRAFÍA

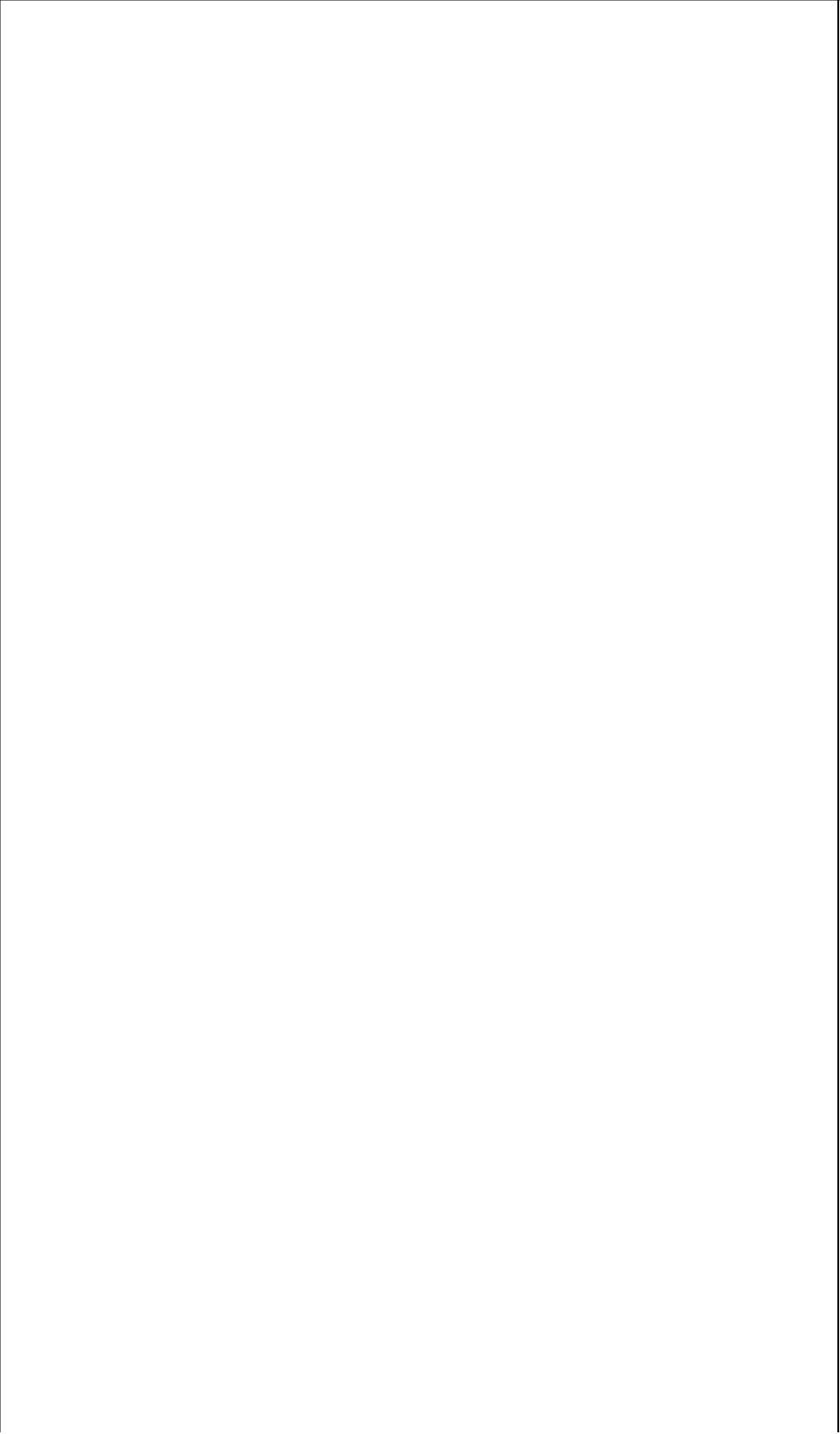
- Aguilar Camín, Héctor, Gilberto Guevara Niebla, Pablo Latapí y Rolando Cordera Campos, "El estado de la educación", en: Guevara Niebla, Gilberto (comp.), *La catástrofe silenciosa*, FCE, México, 1992, pp. 13-27.
- Aubert, Nicole y Vincent De Gaulejac, *El coste de la excelencia*, Paidós, Buenos Aires, 1993.
- Calleja, Tomás, *La universidad como empresa: una revolución pendiente*, RJALP, Col. Empresa y Humanismo, Madrid, 1990.
- Candela, Antonia, "Las estrategias de la SEP para elaborar libros de texto", en: Varios, *¿Hacia dónde va la educación pública?*, t. J, Fundación SNTE, México, 1994, pp. 51-70.
- Castro Obregón, Luis, "El proceso de descentralización educativa en México", en: Varios, *Hacia dónde va la educación pública?*, t. II, Fundación SNTE, México, 1994, pp. 309-316.
- CEPAL, *Transformación productiva con equidad. La tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años noventa*, Naciones Unidas, Santiago de Chile, 1990.
- CEPAL/UNESCO, *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad*, Naciones Unidas, Santiago de Chile, 1992.
- CIEMEX-WEFA, "Perspectivas económicas de México, 1993-1998", en: *El Mercado de Valores*, núm. 2, febrero, 1994, pp. 50-77.

- Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, "Ley General de Educación", en: SHCP/FCE, *Antología de la Planeación en México*. 23. *La planeación del desarrollo social en los noventa*, FCE, México, 1994, pp. 185-206.
- Coombs, Philip H. (coord.), *Estrategia para mejorar la calidad de la educación superior en México. Informe para el secretario de Educación Pública realizado por el Consejo Internacional para el Desarrollo de la Educación*, FCE, México, 1991.
- CRESALC, *Reunión internacional de reflexión sobre los nuevos roles de la educación superior a nivel mundial. El caso de América Latina y el Caribe*, ANUIES, México, 1992.
- De Ibarrola, María, "Conclusiones de la Mesa VIII. Los efectos de la descentralización en la función docente", en: Varios, *¿Hacia dónde va la educación pública?*, t. II, Fundación SNTE, México, 1994, pp. 317-320.
- Drucker, Peter F., *Las nuevas realidades*, Edhasa, Barcelona, 1989.
- González, René y Roberto Villaseñor, "Financiamiento y gasto", en: Guevara Niebla, Gilberto (comp.), *La catástrofe silenciosa*, FCE, México, 1992, pp. 189-248.
- Guevara Niebla, Gilberto (comp.), *La catástrofe silenciosa*, FCE, México, 1992.
- , "Puntos de encuentro entre la propuesta de CEPAL-UNESCO y el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica", en: Labastida, Julio, Giovanna Valenti y Lorenza Villa Lever (coords.), *Educación, Ciencia y Tecnología. Los nuevos desafíos para América Latina*, UNAM, México, 1993, pp. 53-56.
- , Carlos Muñoz Izquierdo, Roberto Arizmendi y Alejandro Romo, "Un diagnóstico global", en: Guevara Niebla, Gilberto (comp.), *La catástrofe silenciosa*, FCE, México, 1992, pp. 29-96.
- Ibarra Colado, Eduardo, "Neoliberalismo, educación superior y ciencia en México. Hacia la construcción de un nuevo modelo", en: Ibarra Colado, Eduardo (coord.), *La universidad ante el espejo de la excelencia. Enjuegos organizacionales*, UAM-I, México, 1993a, pp. 117-182.
- , "La universidad Autónoma Metropolitana y los límites de la modernización. Análisis de las significaciones de una experiencia institucional aparentemente exitosa (1974-1992)", en: Ibarra Colado, Eduardo (coord.), *La Universidad ante el espejo de la excelencia. Enjuegos organizacionales*, UAM-I, México, 1993b, pp. 243-348.

- — , "El nuevo CONACYT y la evaluación. Rasgos de la política de Ciencia y Tecnología (1988-1992)", en: Ibarra Colado, Eduardo (coord.), *La universidad ante el espejo de la excelencia. Enjuegos organizacionales*, UAM-I, México, 1993c, pp. 349-392.
 - — , "**Los** hechos de la modernización. Tesis básicas y primeras acciones (1989-1992)", en: Ibarra Colado, Eduardo (coord.), *La universidad ante el espejo de la excelencia. Enjuegos organizacionales*, UAM-I, México, 1993d, pp. 393-443.
 - — , *Evaluación burocrática, entre la calidad y el utilitarismo. Análisis de los mecanismos de control del desempeño académico*, ponencia presentada en el Seminario "Educación, fin de siglo", Fundación SNTE, México, 1994a.
 - — , "Organización del trabajo y dirección estratégica. Caracterización de la evolución de los paradigmas gerenciales", en: Montañó, Luis (ed.), *Argumentos para un debate sobre la modernidad. Aspectos organizacionales y económicos*, Departamento de Economía, Serie Investigación, núm. 13, UAM-I, México, 1994b.
 - — , "**La** reforma pendiente: de la deshomologación salarial a la carrera académica", en: *El Cotidiano*, núm. 66, UAM-A, diciembre, 1994c, pp. 3-13.
 - — , "Excellence At Large: Power, Knowledge And Organizational Forros "The Case of Mexican Universities", en: Clegg, Stewart R. y Gill Palmer (eds.), *Producing Management Knowledge*, Sage, Londres, en prensa.
- Latapí, Pablo, *Análisis de un sexenio de educación en México, 1970-1976*, Nueva Imagen, México, 1982.
- López, Carlos, "Reestructuración del trabajo administrativo: ¿resistir o incidir?", en: *El Cotidiano*, núm. 66, UAM-A, diciembre, 1994, pp. 32-39.
- Llano, Carlos, *El postmodernismo en la empresa*, McGraw-HillVIPADE, México, 1994.
- Martín del Campo, Jesús, "Federalismo y educación pública en México", en: Varios, *¿Hacia dónde va la educación pública?*, t. 1, Fundación SNTE, México, 1994, pp. 247-252.
- Martínez Rizo, Felipe, "La función docente en México antes y después de la descentralización", en: Varios, *¿Hacia dónde va la educación pública?*, t. 11, Fundación SNTE, México, 1994.

- Melgar Adalid, Mario, *Educación superior. Propuesta de modernización*, FCE, Col. Una visión de la modernización de México, México, 1994.
- Noriega, Margarita, "El proyecto descentralizador mexicano", en: Varios, *¿Hacia donde va la educación pública?*, t. II, Fundación SNTE, México, 1994, pp. 297-308.
- OCDE, *Reviews of National Science and Technology Policy. México*, OCDE, París, 1994.
- Ottone, Ernesto, "La propuesta de la CEPAL-UNESCO: Educación y conocimiento. Eje de la transformación productiva con equidad", en: Labastida Martín del Campo, Julio, Giovanna Valenti Nigrini y Lorenza Villa Lever (coords.), *Educación, ciencia y tecnología. Los nuevos desafíos para América Latina*, UNAM, México, 1993, pp. 23-28.
- Pescador Osuna, José Ángel, *El esfuerzo del sexenio 1976-1982 para mejorar la calidad de la educación básica*, Universidad Pedagógica Nacional, México, 1989.
- Peters, Thomas J. y Robert H. Waterman Jr., *En busca de la excelencia*, Lasser Press, México, 1984.
- Rendón Esparza, Juan Manuel, "La política educativa y la educación normal", en: Varios, *Hacia donde va la educación pública?*, t. n, Fundación SNTE, México, 1994, pp. 219-228.
- Rockwell, Elsie y Sylvia Schmelkes, "La modernización y la escuela primaria", en: *Universidad Futura*, vol. 2, núm. 4, febrero, 1990, pp. 3-19.
- Salinas de Gortari, Carlos, "El liberalismo social: nuestro camino", en: Varios, *El liberalismo social I*, Cambio XXI, México, 1992, pp. 15-33.
- , *Sexto Informe de Gobierno 1994*, Presidencia de la República, México, 1994a.
- , *Sexto Informe de Gobierno 1994. Anexo*, Presidencia de la República, México, 1994b.
- Schmelkes, Sylvia, "Problemas y retos de la educación básica en México", en: De Sierra, María Teresa, *Cambio estructural y modernización educativa*, UPN-UAM-COMECSO, México, 1991, pp. 147-164.
- SEP, "Programa para la Modernización Educativa, 1989-1994", en: sHcP/FcE, *Antología de la Planeación en México. 23. La planeación del desarrollo social en los noventa*, FCE, México, 1994, pp. 7-158.

- SEP/SNTE, "Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica", en: SHCP/FCE, *Antología de la Planeación en México. 23. La planeación del desarrollo social en los noventa*, FCE, México, 1994, pp. 159-184.
- SEP/ANUIES, *Agenda estadística de la educación superior*, t. 1, SEP/ANUIES, México, 1993a.
- , *Datos básicos de la educación superior 1993*, SEP/ANUIES, México, 1993b.
- SESI(1sEP, *Criterios para la asignación de recursos provenientes del Fondo para modernizar la educación superior* (FOMES 1992), SESIC, México, agosto, 1992, mimeo.
- SPP/Conacyt, "Programa Nacional de Ciencia y Modernización Tecnológica, 1990-1994", en: sHcP/FCE, *Antología de la Planeación en México. 22. La planeación del desarrollo en la década de los noventa*, FCE, México, 1992, pp. 387-443.
- Tedesco, Juan Carlos, "Las nuevas orientaciones para las estrategias y políticas de educación, ciencia y tecnología", en: Labastida Martín del Campo, Julio, Giovanna Valenti Nigrini y Lorenza Villa Lever (coords.), *Educación, ciencia y tecnología. Los nuevos desafíos para América Latina*, UNAM, México, 1993, pp. 35-40.
- Tirado, Felipe, "La evaluación del desempeño ante la carrera magisterial", en: Varios, *¿Hacia dónde va la educación pública?*, t. 1, Fundación SNTE, México, 1994.
- Weiss, Eduardo, "El panorama de la actualización, superación y capacitación docente", en: Varios, *Hacia dónde va la educación pública?*, t. 1, Fundación SNTE, México, 1994, pp. 89-100.



REFLEXIONES ACERCA DE LA POLÍTICA TECNOLÓGICA EN MÉXICO

Jordy Micheli.

INTRODUCCIÓN

Este artículo tiene por finalidad señalar una serie de principios que debería ser tomada en consideración para una nueva política de tecnología en México. La importancia del tema, en el ámbito de las políticas públicas, está suficientemente explicada a continuación:

La apertura al comercio y la desregulación aumentan el grado de exposición hacia la competencia. Por tanto las actitudes empresariales y las decisiones de desarrollo tecnológico deben involucrar un mayor esfuerzo para la modernización tecnológica. En un contexto de mercado abierto y desregulado las oportunidades de negocios se ganan primariamente por la eficiencia pero fundamentalmente por el desarrollo tecnológico y la innovación. (OECD 1994: 120)

La estructura del artículo es como sigue: se plantea de modo breve el tema de la diferencia existente entre la actividad científica y la tecnológica —que tradicionalmente han sido confundidas—; posteriormente se le brinda una rápida mirada al entorno industrial mexicano, dado que es el contexto en el cual y para el cual es necesario pensar una nueva política tecnológica. A continuación se describe la evolución reciente de los instrumentos de desarrollo tecnológico del Conacyt, la institución dedicada a la tarea de ejecutar la política

pública de la modernización en materia de tecnología (dicha descripción está contenida en el cuerpo del artículo y en el Anexo). Finalmente, se presenta una serie de puntos orientadores de una nueva política, entendida como una estrategia de mayor alcance que la reciente.

TECNOLOGÍA: MÁS ALLÁ DE LA CIENCIA Y MÁS CERCA DEL MERCADO

Con mucha frecuencia, detrás del discurso académico o de sentido común acerca de la tecnología, encontramos la siguiente idea básica: la tecnología es ciencia aplicada y el desarrollo tecnológico es un factor de desarrollo económico. Por tanto, el esfuerzo en ciencia desemboca en innovaciones tecnológicas y éstas en desarrollo económico.

Este razonamiento ha guiado en México las políticas públicas de ciencia y tecnología desde que aparecieron como tales y, sin embargo, el camino de la ciencia a la tecnología y de ésta al desarrollo económico es una secuencia que sólo excepcionalmente tiene lugar, ya sea en ramas de la actividad económica, en momentos y en países específicos.

y es que si bien es cierto que la ciencia y la aplicación de ésta hacia actividades sociales de las más diversas características han aparecido bastante vinculadas a lo largo de varios siglos, el desarrollo capitalista desde el siglo XIX ha dado como resultado que la ciencia y la tecnología tengan profundas e importantes diferencias:

- La medida del valor de la ciencia está dada por su capacidad de crear, defender o acrecentar las fronteras de un paradigma (en el sentido de "ciencia normal" de Kuhn).
- La medida del valor de una tecnología es su capacidad de crear, defender o acrecentar un mercado.

El carácter de bien público del conocimiento es la particularidad de la producción científica, pero la utilización privada del nuevo conocimiento es la característica clave de la producción tecnológica. Por tanto, el estímulo en una u otra actividad es distinto. Una visión sinóptica de las diferencias entre ciencia y tecnología es la que se presenta a continuación (Alic 1994):

	CIENCIA	TECNOLOGÍA
AGENTE	Sector público	Sector privado
MOTIVACIÓN	Comprensión	Acción
ACTIVIDAD	Análisis	Diseño y síntesis

En esta bifurcación de caminos, la tecnología se ha convertido en uno de los productos más activos del comercio a escala mundial, y los costos para la investigación y la competencia por el liderazgo tecnológico crecen constantemente. El ciclo de vida de las tecnologías se vuelve más corto, las innovaciones requieren de mayores esfuerzos. Si en la visión actual del mundo económico la tendencia de progreso se mide por la desregulación de varios mercados, en el mercado de la tecnología no ocurre así, sino que se avanza hacia formas más generalizadas y complejas de control, tanto por parte de las empresas como de los gobiernos.

Esta polarización da lugar a una preocupación estratégica de los gobiernos por definir la racionalidad de las asignaciones públicas, tanto a la ciencia como a la tecnología, dando lugar a múltiples experiencias nacionales (Foray 1993).

Forma parte de esta preocupación la constatación de que el mercado, sin ninguna intervención estatal, genera una subinversión en investigación y desarrollo (I y D), especialmente concentrada en las fases de investigación básica del proceso de innovación (Soete 1994).

EL CONTEXTO EN MÉXICO: LA INDUSTRIALIZACIÓN RECIENTE

Es sintomático que la mayor parte de la literatura sobre el desarrollo industrial reciente en México se haya sustentado en la referencia a las transformaciones organizacionales, y los datos sobre una reestructuración "clásica", es decir, con reasignación de capitales y nuevas dotaciones de factores, así como de tecnologías, sean prácticamente inexistentes.

Ello se debe a que durante gran parte de los años ochenta, la reconversión de las empresas productivas en México había tenido como motivo central reestructurar la parte de los costos relacionada con el modo de emplear la fuerza de trabajo. Fueron los años durante los cuales se impuso el principio de flexibilización de la organización del trabajo y de las relaciones contractuales, rompiendo el esquema tradicional taylorista, caracterizado por su rigidez. Gracias a esta re-

conversion centrada en el trabajo, una parte del aparato manufacturero tiene hoy capacidades competitivas internacionales.

En efecto, en el marco de apertura a la competencia internacional, determinadas firmas han sido exitosas en la asimilación y adaptación de tecnologías genéricas en la manufactura, tales como el CAD, calidad total y *jusi in time*. Esta flexibilidad de segmentos significativos de la industria manufacturera ha constituido la ventaja competitiva con la cual se han incorporado a mercados internacionales. Dichas tecnologías genéricas tienen la característica de ser evolutivas y de acompañarse de constantes innovaciones de tipo informático, por lo cual se generan efectos acumulativos en la capacidad de las empresas y en la demanda de éstas por servicios de alto contenido tecnológico (capacitación especializada de recursos humanos, software, mantenimiento de equipos microelectrónicos, I-D especializada en la adaptación o "ingeniería inversa").

Así, los diferentes casos de flexibilización laboral en las empresas han sido la punta de lanza de un conjunto de transformaciones tendientes a disminuir los costos de diversa índole que exige la competitividad del nuevo modelo industrial. En este marco se ha dado la creciente búsqueda de calidad y normalización y, recientemente, una nueva relación con el medio ambiente. Todas éstas son, evidentemente, presiones sobre la empresa que hace poco no existían y que conforman quizás el principal espacio de desarrollo de la tecnología en una "segunda reconversión".

Un aparato industrial como el que se señala, es básicamente utilizador de innovaciones en tecnologías de procesos, no en tecnologías de productos, y éste es un marco imprescindible para el diseño de la política tecnológica.

LA POLÍTICA RECIENTE DE INNOVACIÓN TECNOLÓGICA

En lo que sigue, consideraremos como representativo de la intervención pública en tecnología, la acción del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt). Este organismo tiene a su cargo esencialmente la política de innovación tecnológica, mientras que otros organismos, señaladamente la SECOFI, tienen la atribución de la política de transferencia de tecnología (inversión extranjera, protección industrial).

En su vertiente desarrollista, las políticas públicas de ciencia y tecnología eran esencialmente subsidiadoras. Como tales, era obvio que con el inicio de una nueva administración que buscaba impulsar una reestructuración económica mediante estrategias de liberalización, la intervención en materia tecnológica debía ser modificada para adaptarla al nuevo marco de apertura y desregulación.

Si observamos el contenido de los instrumentos que definieron a la nueva política en la materia: el Programa Nacional de Modernización Tecnológica 1990-1994; el Reglamento de la Ley sobre el Control y Registro de la Transferencia de Tecnología y el Uso de y Explotación de Patentes y Marcas; y el Reglamento de la Ley para Regular la Inversión Extranjera, encontramos de manera coherente una visión basada en dos supuestos:

1. Política de innovación: la creación nacional de tecnología depende más de la capacidad de las instituciones para conectarse a las necesidades del mercado, que de la capacidad ofertista o de orientación del Estado. De allí que, sin negar del todo el compromiso de inversión social del Estado a través del gasto en ciencia y tecnología, se concibe que será el mercado el que genere las señales para la ubicación eficiente de dicho gasto. Además, se establece el requisito de concurrencia de fondos públicos y privados en los programas de crédito para el desarrollo de innovaciones tecnológicas.
2. Política de transferencia: la transferencia de tecnología moderna depende de un contexto que favorezca la inversión externa. Así, por un lado se supone que la empresa inversora es la que brinda recursos tecnológicos con los mejores criterios de asignación macroeconómica y, por otro, se asume que una mayor protección a la propiedad industrial y una menor intervención estatal son los motores de una transferencia de tecnología moderna.

La aplicación de esta lógica se expresó progresivamente en el Conacyt, a lo largo de este sexenio, a través de distintos programas. Los más recientes cumplen en 1994 dos años de operación, por lo cual obviamente es imposible emitir juicios sobre resultados dada la precaria evidencia de tipo empírico. Sin embargo, lo que sí es posible es señalar y

comentar algunas características relevantes (una síntesis de los programas, al igual que sus dimensiones financieras, se encuentra en el Anexo):

El conjunto de programas puede ser clasificado según el tipo de estrategia, objetivo y financiamiento.

Así, según la estrategia, una orientación se dirigió hacia la creación de acciones de vinculación entre la academia y la industria:

-Programa de Enlace Academia Industria (Pream) dirigido hacia recursos humanos.

-Programa de Incubadoras de Empresas de Base Tecnológica (PIEDT). SU objetivo es crear nuevas capacidades.

-Fondo para el Fortalecimiento de las Capacidades Científicas y Tecnológicas (Forccytec). Su objetivo es la creación de nuevas capacidades de I y D que respondan puntualmente al interés y necesidades de las empresas.

La otra orientación estratégica fue hacia el apoyo para la innovación tecnológica, enfocando como objetivo la etapa de investigación y desarrollo (precompetitiva):

-Fondo de Investigación y Desarrollo para la Modernización Tecnológica (Fidetec).

Según el tipo de financiamiento aportado por el Conacyt, los programas anteriores tienen la siguiente definición:

A fondo perdido encontramos el Pream; con subsidio se encuentran el PIEBT y el Forccytec. Finalmente, bajo la modalidad de financiamiento comercial se encuentra el Fidetic.

Lo anterior se encuentra resumido en el cuadro 1:

A partir de lo anterior y basándonos en los cuadros presentados en el Anexo, podemos concluir que son dos las características fundamentales de la política reciente de innovación:

1. Se le dotó de una mayor gama de instrumentos, buscando encontrar mercados diferenciados para su intervención. Ello permite adelantar que una virtud de tal política ha sido la de actuar con mayor "fineza" que en el pasado.
2. Los montos asignados para la ejecución de tal política han ido aumentando, aunque en el contexto del gasto del Consejo el financiamiento a la modernización tecnológica representa una parte significativamente minoritaria.

Cuadro 1
Política de innovación tecnológica del CONACYT 1990-1994
 (objetivos y financiamiento de los programas)

Financiamiento	Objetivo		
	Recursos humanos"	Expansión de capacidades"	IyD..
Fondo perdido	Pream		
Subsidio		Forccytec PIEBT	
Comercial			Fidetec

"Estrategia: enlace ti ofertista.

•• Estrategia: demanda.

UNA POLÍTICA TECNOLÓGICA

Una política tecnológica en un país como el nuestro, debería tomar en cuenta la excepcionalidad de la relación tecnología-desarrollo económico como el aspecto clave a tratar de revertir. Esto tiene dos implicaciones básicas: no mezclar preocupaciones científicas con tecnológicas y, quizá lo más difícil, construir los apoyos institucionales en la larga cadena que va desde la innovación hasta la industria, pasando por la adaptación.

Las siguientes sugerencias podrían ser guías de una política pública al respecto:

La estrategia

- Tratar de integrar a la política tecnológica en un Cuerpo más grande de políticas, como son las industriales y de desarrollo. Ello le brinda aliados estratégicos.

- Tratar de orquestar actores en la política tecnológica, porque por lo general las políticas de estabilización macroeconómica afectan negativamente a los sistemas de innovación. A pesar de su significación macroeconómica, la tecnología es básicamente un microfenómeno. Esto significa que cada instrumento de política va a ser utilizado por microac-

tores, con sus particularidades en cuanto a capacidades empresariales, tiempos de respuesta, entornos competitivos, etcétera.

Como se comprende, la igualación de condiciones que impone una política, especialmente una de tipo liberal, es, en muchos casos, una manera de generar señales positivas únicamente para las grandes empresas, que son las que ya tienen capacidades de autodesarrollo tecnológico y que únicamente toman recursos del mercado público para disminuir sus costos de tecnología.

-Ver cuáles son las metas de los protagonistas y cómo los objetivos del gobierno encajan en aquéllas. La identificación de las prioridades en la política de tecnología debe estar basada en el consenso. Ello podría ser una ayuda para que se cumplan los objetivos, sin embargo, deben ser claramente identificadas las necesidades de grandes empresas por un lado y de las de menor tamaño por otro.

El alcance de una política

El alcance de una política tecnológica es limitado. Es decir, una mejora en el sistema de ciencia y tecnología no implica que aumente la competitividad y se lleve a cabo el ajuste estructural de la economía. El problema, como lo muestran *lis* modernas concepciones institucionalistas o de ventajas competitivas (Hualde 1993), es institucional.

-Frecuentemente es más impactante la transferencia de tecnología y la difusión de tecnologías genéricas. Además, las estrategias de las compañías nacionales no están guiadas por consideraciones de IyD. Pero esto no quiere decir que tales limitaciones apoyen la alternativa contraria: la acción espontánea de las fuerzas del mercado. No hay una conexión automática entre tecnología y competitividad.

-No olvidar por tanto que los mejores instrumentos en política tecnológica son los que conectan la oferta con la demanda.

Las instituciones

-La oferta y la demanda de tecnologías no pueden ser vinculadas sin intermediarios. Se requieren instituciones, como centros técnicos, agencias de consultoría y otros intermediarios. Hay que fijar la atención en las partes faltantes

del sistema tecnológico, no en las organizaciones mismas. Las capacidades tecnológicas no se convierten automáticamente en éxitos comerciales. Hay que conocer las necesidades de los demandantes, el alto precio de la tecnología, el tipo de servicios de acompañamiento, el mercadeo.

-**En México**, los bancos no juegan un papel importante en el desarrollo tecnológico, incluso Nafinsa, el banco de desarrollo, raramente está comprometido en proyectos de innovación. Hay que crear, pues, una capacidad institucional que financie tomando en cuenta lo siguiente:

-**El** financiamiento debe cubrir todas las fases del desarrollo tecnológico (debe cubrir tanto importación de tecnología como el desarrollo de innovaciones locales; debe llegar no sólo a la "alta" tecnología sino a la "baja" tecnología).

-Mientras mayor sea el riesgo, deben ser menores las condiciones para el apoyo.

La tecnología en la manufactura

-**Una** política tecnológica que se reduzca a la I y D no es suficiente. El mayor volumen del esfuerzo tecnológico se encuentra en la ingeniería, la ejecución de proyectos y los sectores de bienes de capital.

En los países semiindustrializados, el principal esfuerzo tecnológico tiene lugar no en los centros de I y D, sino en el piso de la fábrica. La ingeniería de producción, especialmente la adaptación de tecnologías importadas y el *learning by doing* juegan un papel clave.

-**Los** análisis que hablan de la relación entre alta tecnología y crecimiento económico, incluyendo empleos y competitividad, son aplicables a los países industrializados, no a los países como México, en los cuales las capacidades en alta tecnología están dispersas en un pequeño número de campos. Por tanto, una reestructuración tecnológica implica sobre todo una renovación tecnológica de producciones tradicionales, no su abandono.

La evaluación: icientífica o tecnológica?

En el sentido más estricto, una evaluación dirigida hacia la política tecnológica debería contemplar la cantidad del esfuerzo destinado a tecnología que ha logrado transformar-

se en resultados económicos. Por supuesto, esto es muy complicado a escala macroeconómica y de hecho lo que suele hacerse es encontrar indicadores aproximados.

Ahora bien, en México, los indicadores de insumos de investigación son pobres en una comparación internacional; por otra parte, la aportación de la actividad tecnológica (innovación, adaptación, asimilación) es también pobre. Coincidentemente, nuestro desarrollo industrial es también, como lo hemos mencionado, excesivamente concentrado.

Para hablar de los resultados de una política tecnológica, evidentemente no son suficientes los datos reportados como resultados valorados según la cultura de la academia, como publicaciones o número de miembros del Sistema Nacional de Investigadores (SNI).

De hecho, se puede argüir, como lo hace Flores (1994) que la eficiencia en general de un centro de investigación tecnológica con respecto a su grado de vinculación con la industria, está en razón inversa al número de investigadores que pertenecen al SNI; debido a una falla estructural de los centros mexicanos dedicados a la I y D: su organización obedece a la lógica de la actividad científica y no a la tecnológica. Lo segundo implicaría una renovación organizacional en la que:

1. La planeación de sus actividades (tanto de investigación como de asistencia técnica) se establezca a partir de esquemas de mercado y posicionamiento tecnológico de sus capacidades.
2. Se liberalicen los precios de los servicios técnicos ofrecidos por los centros, de tal manera que sean objeto del juego oferta-demanda del mercado.
3. Se subsidie de forma amplia y transparente la parte de sus actividades que corresponda a la investigación con mercado potencial y pre-competitivo, toda vez que estas actividades fincan el futuro del centro en cuanto a su vinculación con el sector productivo.
4. Se estudien a fondo las formas de retribución al personal, evitando que se conviertan en inhibitorias del trabajo tecnológico (Flores 1994: 16).

La opinión de la OECD: unir oferta y demanda de I y D

Como parte de la política general de la OECD, ésta organización creó un grupo *ad hoc* para hacer una revisión de la estrategia de ciencia y tecnología de México.

Según la evaluación realizada y dada a conocer en 1994, el dato más contundente acerca de la situación mexicana es

el bajísimo nivel de I y D que las empresas del sector privado llevan a efecto, situándose entre 0.06 y 0.08% del PIB. Datos comparativos indican que en Japón la industria privada gasta 2.15% del PIB (1991), en Estados Unidos 1.81% (1992) y en la Unión Europea 1.32% (1991) (OECD 1994: 165). La conclusión básica de este dato es que "la intención gubernamental de adoptar políticas de tecnología orientadas por la demanda -que es el curso de acción apropiado-- se ve frustrada por la falta de capacidad de absorción en el sector privado mexicano" (*Ibid.*: 165).

Para el grupo de estudio, una nueva política de tecnología debe partir de la demanda, pero en el contexto de una débil capacidad del sector privado, sugiere crear mecanismos innovadores para integrar la oferta y demanda de I y D. La propuesta es "generar comisiones para objetivos sociales y económicos importantes (tales como competitividad industrial, energía, telecomunicaciones, medio ambiente, salud, agricultura y turismo) y para tecnología genérica (automatización, materiales, etcétera.) con el objetivo de definir lineamientos para programas de I y D, así como las actividades y los mecanismos operacionales. La demanda debería estar expresada por las empresas y la administración pública y la oferta por las universidades, los centros públicos y privados y las estructuras científicas de las secretarías relevantes" (*Ibid.*: 150).

CONCLUSIÓN

Es necesario reconocer las características propias del quehacer tecnológico, como actividad que se mueve en el mercado y se distancia de los valores de la ciencia. Esto conduce a la definición de una política en materia de tecnología, con sus objetivos, sus instrumentos y sus actores, así como sus mecanismos de evaluación. Dada la preeminencia de los valores mercantiles, la política tiene como finalidad esencial vincular una oferta con una demanda de tecnología, de acuerdo a las condiciones como las nacionales en que ambas se encuentran en un bajo nivel de desarrollo. Las acciones recientes de Conacyt tienen ya una orientación en el sentido anterior, lo cual constituye un punto de arranque a condición de potenciar en el futuro inmediato una nueva política de tecnología, la cual, inevitablemente ha de ser más agresiva que la que se delineó a partir de los años recientes.

BIBLIOGRAFÍA

- Alic, John, "The North American system of innovation in global context", en: *Office of Technology Assessment*, paper prepared for The Trinational Institute on Innovation, Competitiveness and Sustainability, Whistler, B. C., Canadá, agosto, 1994.
- Consejo Consultivo de Ciencias de la Presidencia de la República, *Opciones de vinculación de las universidades y centros de investigación con la industria*, México, 1994.
- Flores, Asdrubal, "Bueno para la ciencia=malo para la tecnología", en: *TecnoIndustria*, Conacyt, núm. 14, febrero-marzo, 1994.
- Foray, Dominique, "L'économie aux commandes", en: *Science, pouvoir et argent La recherche entre marché et politique*, Editions Autrement, París, 1993.
- Hualde, Alfredo, "Cambio tecnológico e innovación", en: Micheli, Jordy, (comp.), *Tecnología y modernización económica*, Conacyt, UAM-X, México, 1993.
- Mariscal, Judith, "Los laboratorios de tecnológicos de EU se adaptan a la competencia", en: *TecnoIndustria*, Conacyt, núm. 1, noviembre-diciembre, 1991.
- Micheli, Jordy, "Retos de la nueva política tecnológica", en: *Económica, Maestría en Ciencias Económicas*, UNAM, México, sin fecha de edición.
- "EU: Política vs. Inercia", en: *TecnoIndustria*; Conacyt, núm. 11, agosto-septiembre, 1993.
- "Una perspectiva del desarrollo tecnológico en los EU y México en el marco de la integración regional", en: Micheli, Jordy (comp.), *op. cit.*
- üECO, *Reviews of National Science and Policy. Mexico*, París, 1994.
- Soete, Luc, "European Comparative innovation Systems", paper prepared for The Trinational Institute on Innovation, competitiveness and Sustainability, Whistler, B. C., Canadá, agosto, 1994.
- Villarreal, Roberto, "Una política integral para promover la modernización tecnológica de la industria", en: Micheli, Jordy (comp.), *op. cit.*
- "La nueva legislación de la propiedad industrial es un impulso a la competitividad" en: *TecnoIndustria*, Conacyt, n.º 4, mayo-junio, 1992.
- Villavicencio, Daniel, "Los paradigmas de política tecnológica", en: Micheli, Jordy (comp.), *op. cit.*

ANEXO.**LAPOLÍTICA TECNOLÓGICA DEL CONACYT 1989-1994***Programas de modernización tecnológica del Conacyt**Programa de Proyectos Tecnológicos (PT)*

Este programa, vigente de 1984 a 1990, se diseñó para promover y apoyar acciones de largo plazo que llevan a cabo los oferentes tecnológicos: centros de investigación e instituciones de educación superior, para dar respuesta a las demandas de la industria.

El Conacyt aportaba, a fondo perdido, hasta el 55% del presupuesto del proyecto, la institución receptora contribuía con el 45% restante ya sea en especie, instalaciones o recursos financieros.

Programa de Riesgo Compartido Multimodal (RCM)

Diseñado para acciones de corto plazo (como complemento programático del programa de Proyectos Tecnológicos) dirigidas específicamente a las empresas públicas o privadas del sector productivo, este programa operó de 1979 a 1990.

El Conacyt financiaba hasta el 50% del total del gasto a tasas de interés fijas y diferenciadas, 40 a 60% del cpp según el tipo de actividad a desarrollar: innovación, adaptación, optimización tecnológica, normalización y sistemas de control de calidad; en caso de no ser exitoso técnicamente la empresa no pagaba el crédito otorgado por el Conacyt.

Programa Tecnología Industrial Para la Producción (TIPP)

Con el objetivo de vincular las necesidades de desarrollo del sector industrial y la infraestructura nacional en ciencia y tecnología, se estableció, en 1990, a través de un convenio de concertación entre la Secretaría de Programación y Presupuesto, el Conacyt, el Consejo Coordinador Empresarial y la Confederación de Cámaras Industriales, Concamin, un fideicomiso con las aportaciones "uno a uno" del Conacyt y las

empresas participantes para el financiamiento de proyectos de investigación y desarrollo respondiendo a demandas concretas de las empresas participantes.

Los recursos financieros aportados por el Conacyt son a fondo perdido, sólo se dio la aportación inicial al fideicomiso constituido y con estos recursos concurrentes operó hasta septiembre de 1994 en que se dio por liquidado el fideicomiso.

Programa de Incubadora de Empresas de Base Tecnológica (PIEBT)

El objetivo es facilitar el proceso de creación y desarrollo de empresas tecnológicas nuevas o ya constituidas que no pueden llevar a cabo desarrollos tecnológicos en sus instalaciones. En la creación de la incubadora podrán participar personas físicas o morales, centros de investigación y desarrollo tecnológico, instituciones académicas, banca de fomento.

La participación del Conacyt es con aportaciones financieras como fideicomitente hasta por el 30% del monto total de la inversión. La participación del Conacyt será temporal sin exceder diez años contados a partir de la primera exhibición. La recuperación de la aportación es a valor nominal en función de la capacidad financiera del fideicomiso.

El fideicomiso creado para el funcionamiento de la incubadora busca autofinanciarse a través de la venta de los servicios y apoyos, la incubadora es rentable en el sentido de que no se les erosionen sus recursos. Inició su operación en 1991 y continúa vigente.

Programa de Enlace Academia-Empresa (Preaem)

Programa diseñado para promover la formación de recursos humanos de posgrado en las instituciones de investigación y fortalecer la infraestructura educativa existente en los centros de educación superior, lo anterior dirigido a mejorar los procesos tecnológicos de las empresas privadas participantes.

La aportación del financiamiento es tripartita: industria, institución de investigación y educación superior y Conacyt, este último podrá participar hasta con el 50% del

costo del proyecto. Los recursos son utilizados para el refuerzo de la capacitación de los recursos humanos de los centros de investigación y de las empresas participantes en los proyectos de desarrollo tecnológico de las empresas.

Para el Conacyt los recursos económicos son a fondo perdido. Otra característica de este programa es que la totalidad del equipo adquirido para el desarrollo de los proyectos de interés de las empresas participantes queda a disposición de la institución educativa o de investigación como parte de su acervo. Inició su operación en 1991 y sigue vigente.

Programa de Fortalecimiento de las Capacidades Científicas y Tecnológicas (Forccytec)

El objetivo del programa es apoyar la constitución de capacidades tecnológicas estratégicas, mediante la creación de centros de investigación y desarrollo tecnológico que atiendan las necesidades de conjuntos de empresas con el fin de consolidar ventajas competitivas.

El Forccytec destina recursos bajo el criterio de fondos concurrentes para apoyar la creación de centros de investigación y desarrollo por parte de grupos de empresas de la misma rama económica sector o cámara industrial. Los recursos se canalizan bajo la modalidad de "cuasi capital" temporal.

La recuperación de los recursos o repago al fondo se da al sexto año de la constitución del centro y es a valores reales con base en el índice de precios. En caso que las empresas requieran de un tiempo mayor se cobrará una tasa de interés igual al CPP.

Inició operaciones en 1994 y sigue vigente.

Fondo de Investigación y Desarrollo para la Modernización Tecnológica (Fidetec)

El Fidetec es un fondo creado para apoyar financieramente los proyectos de investigación y desarrollo en la etapa precomercial de las empresas privadas. Fidetec ofrece al empresario hasta el 100% de las garantías que amparen el crédito que otorgue el intermediario bancario.

Los recursos podrán ser utilizados para la innovación, mejora, transferencia, asimilación y adaptación tecnológica.

La tasa del crédito de Fidetec al usuario final es de CPP más 4 puntos. Este programa se complementa en las etapas de escalamiento y maduración con el Programa de Desarrollo Tecnológico de Nacional Financiera.

Programa de formación de recursos humanos

Este programa es el tradicional financiamiento de becas-crédito para estudiar en México o en el extranjero cursos de maestría, doctorado o posdoctorado en las áreas de las ingenierías.

Programas de modernización tecnológica

Programa/ Año	Miles de nuevos pesos de 1980					
	1989			1990		
	Conacyt	Contraparte	TOTAL	Conacyt	Contraparte	TOTAL
Proyectos tecnológicos	37.4	30.6	68.0	93.8	76.7	170.5
Riesgo compartido	8.6	10.5	19.0	8.3	8.3	16.6
TIPP	-	-	-	132.5	132.5	264.9
Fidetec						
Preaem						
PIEBT						
Forccytec						
Formación de rec. humanos						
'Ibtal	45.9	41.1	87.0	234.5	217.5	452.1

FUENTE: Conacyt, Dirección Adjunta de Modernización Tecnológica.

Programas de modernización tecnológica
(continuación)

Programa/Año	Miles de nuevos pesos de 1980					
	1991			1992		Total
	Conacyt	Contraparte	Total	Conacyt	Contraparte	
Proyectos tecnológicos						
Riesgo compartido						
TIPP						
Fidotec	-	-	-	140.5	214.8	355.3
Preaem	18.5	19.7	38.2	80.0	83.5	163.5
PIEBT	2.3	3.8	6.1	30.1	94.6	124.7
Forccytec						
Formación de rec. humanos	53.7	-	53.7	171.8	-	171.8
Total	74.6	23.5	98.0	422.4	392.9	815.2

Programas de modernización tecnológica
(continuación)

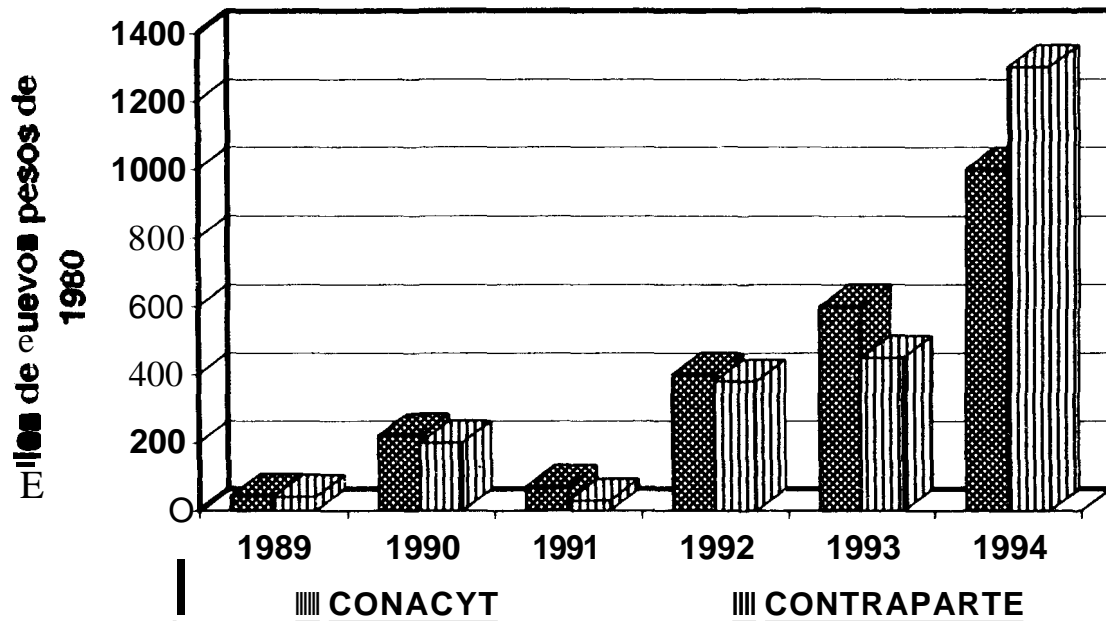
Programa/ Año	Miles de nuevos pesos de 1980					
	1993			1994		
	Conacyt	Contraparte	Total	Conacyt	Contraparte	Total
Proyectos tecnológicos						
Riesgo compartido						
npp						
Fidetec	101.7	320.9	422.6			
Preaem	59.5	68.4	127.9			
PIEBT	39.7	123.7	163.4			
Forccytec						
Formación de rec. humanos	431.8		431.8			
Total	632.7	513.0	1145.7			

*Participación de los programas de modernización tecnológica en el gasto en fomento
y regulación de la investigación científica y del desarrollo tecnológico*
(miles de nuevos pesos de 1980)

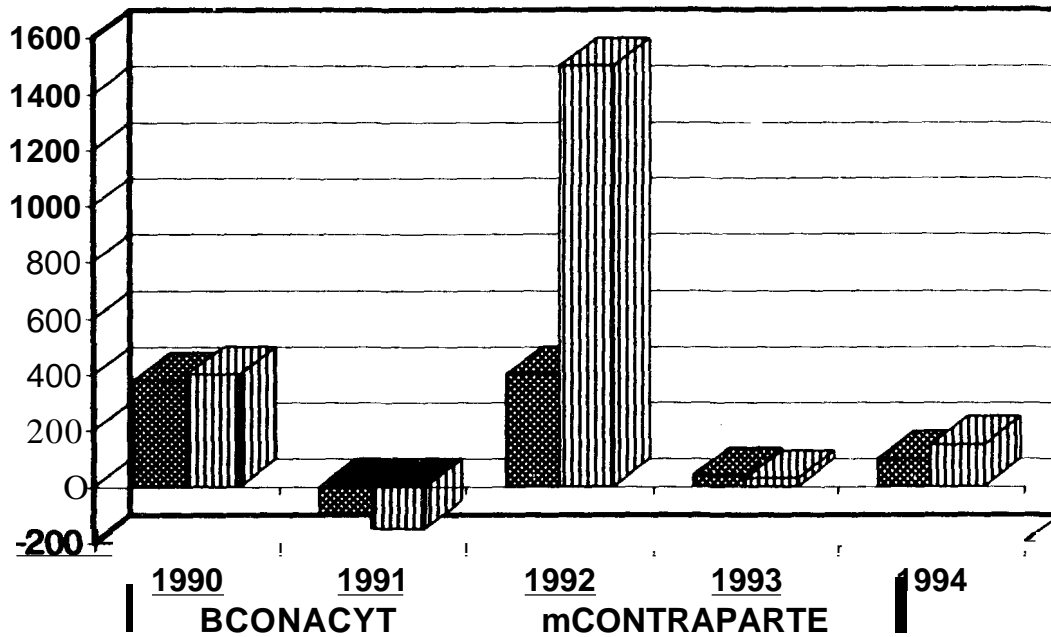
Año	1 Programas de modernización tecnológica	2 Formación de recursos humanos en ingenierías	3 Fomento y regulación de la investigación científica y del desarrollo tecnológico	4 de la formación de recursos humanos	1/3 %	2/4 %
1989	45.9	-	463.3	489.8	9.9	
1990	234.5	-	759.7	521.8	30.9	
1991	20.8	53.7	1,118.6	774.6	1.9	6.9
1992	250.6	171.8	2,196.2	1,120.9	11.4	15.3
1993	200.9	431.8	2,642.2	1,389.2	7.6	31.1
1994	464.3	587.7				

FUENTE: Elaboración propia con base en Conacyt: Indicadores de actividades científicas y tecnológicas 1993.

Inversión en los Programas de Modernización Tecnológica
(miles de nuevos pesos de 1980)



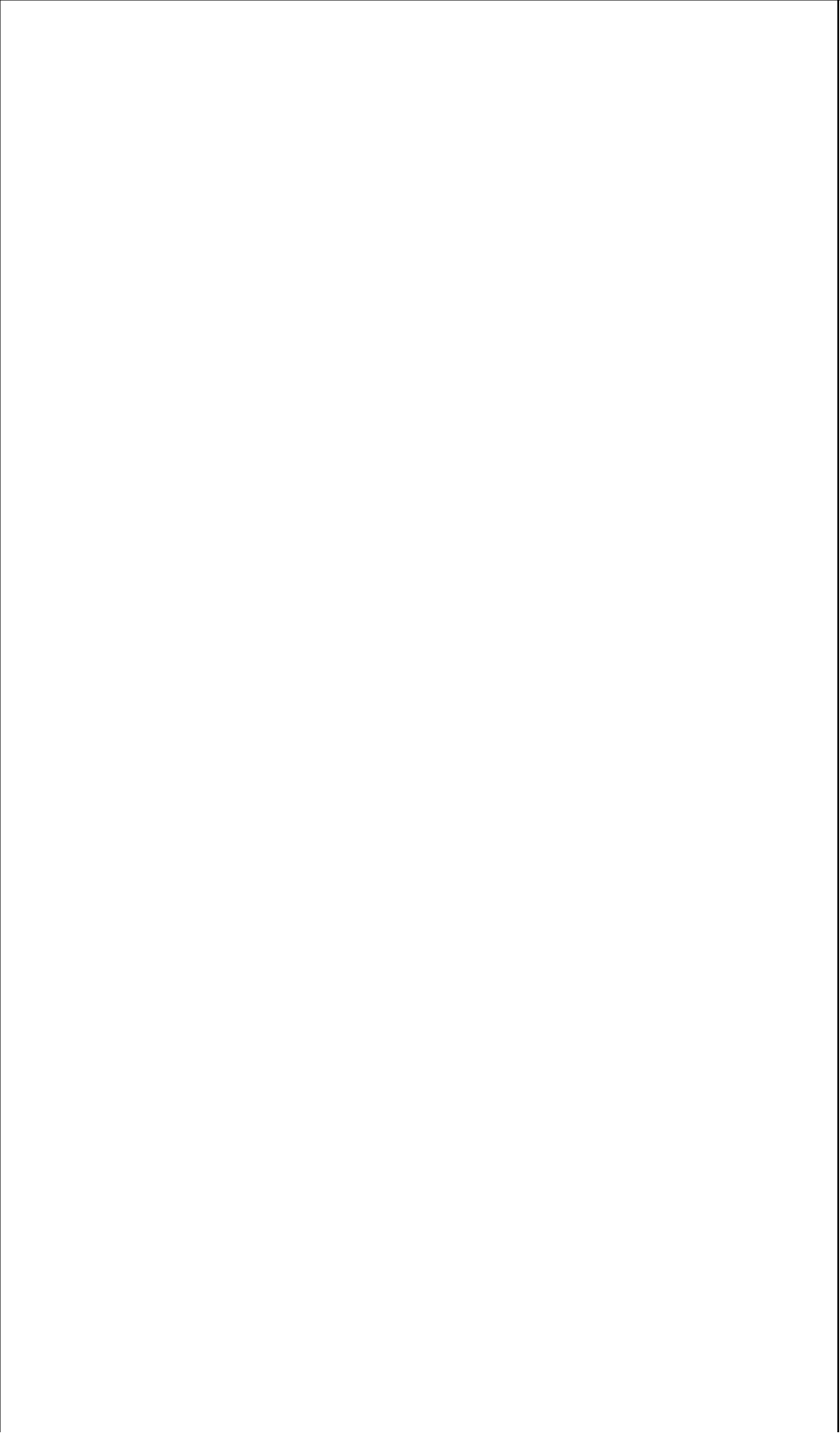
Conacyt
Inversión en los programas de modernización tecnológica
(tasas reales de variación anual)

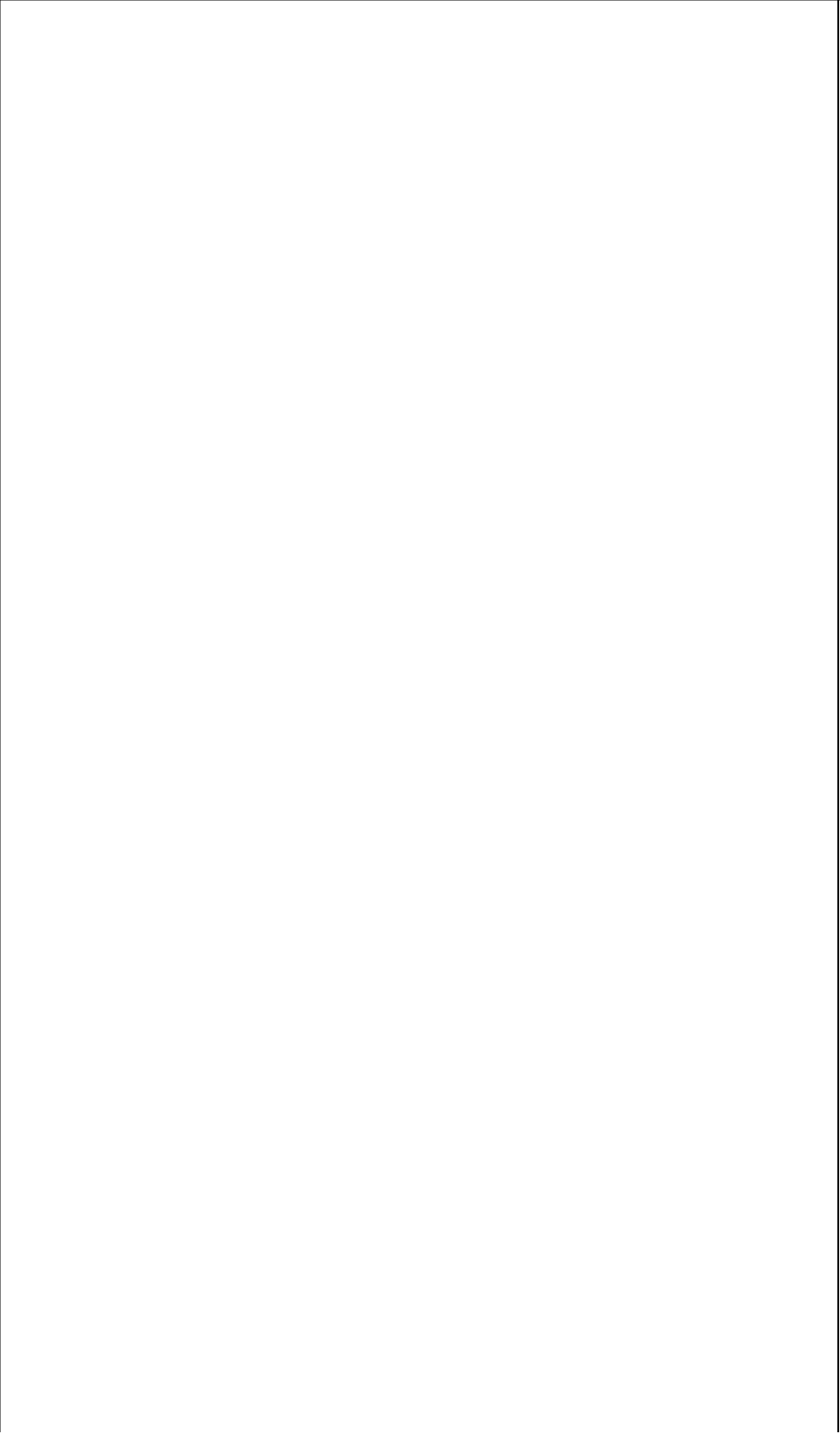


ÍNDICE

Prólogo <i>Enrique de la Garza Toledo</i>	7
El nuevo estilo de desarrollo en México <i>Enrique de la Garza Toledo</i>	11
Hacia un plan económico alternativo <i>Juan Castaingts Teillery</i>	53
La política fiscal del periodo 1987-1994: déficit, superávit, déficit <i>Arturo Huerta G.</i>	81
México: política monetaria alternativa después de la modernización <i>Irma Manrique Campos</i>	103
Política de deuda pública y las restricciones externas al crecimiento <i>Etelberto Ortiz Cruz</i>	117
Política de comercio exterior: evaluación y alternativas <i>Raúl Conde</i>	141
Acumulación, reforma económica, industria y desarrollo <i>Eugenia Corraey Gregorio Vidal</i>	171

Espacio económico y actividad industrial en México <i>León Bendesky y Federico Morales</i>	191
Notas para imaginar una realidad energética alternativa <i>José Antonio Rojas Nieto</i>	213
La política agropecuaria mexicana: Balance y alternativas <i>Hubert Carton de Grammont, Sara Lara Flores y Blanca Rubio Vega</i>	231
Generación de empleo y políticas económicas para las mayorías <i>Teresa Rendón y Carlos Salas</i>	263
Políticas alternativas de seguridad social y salud. Contrato privado o derecho social <i>Assa Cristina Laurell</i>	283
Balance y perspectivas de la modernización educativa en México. Las políticas del régimen salinista (1989-1994) <i>Eduardo Ibarra y Víctor M. Seria Murillo</i>	311
Reflexiones acerca de la política tecnológica en México <i>Jordy Micheli</i>	353





Políticas públicas alternativas en México, terminó de imprimirse el mes de mayo de 1996 en la imprenta Tipografía, Diseño e Impresión, S.A. de C.V., calle Prosperidad 102, colonia Escandón, México, D.F. Se imprimieron 2 mil ejemplares más sobrantes para reposición, en papel cultural de 75 gramos. En su composición se utilizaron tipos New Century de 6, 8 10 Y 12 puntos. El cuidado de la edición estuvo a cargo de Eduardo Montes, Martha Varela y de José Luis Perdomo y Josefina Jiménez del Departamento de Publicaciones del CEIICH-UNAM. La producción editorial fue realizada por Demos, Desarrollo de Medios S.A. de C.V. La Jornada EDICIONES.



AUTOR

No. DE ADQUISICION
23663 EJ.2

/338.972/P67

011960

POLITICAS PUBLICAS ALTERN

FECHA DE VENCIMIENTO	NOMBRE DEL LECTOR
[Stamp]	SEP - UNOPE
21 NOV 1997	[Stamp]
11 SEP 1998	[Stamp]

23663 EJ.2

011960

/338.972/P67

POLITICAS PUBLICAS ALTERN

Políticas públicas alternativas en México es el resultado del esfuerzo reflexivo de estudiosos de las políticas estatales en busca de soluciones a los problemas del país, distintas a las neoliberales, que permitan un crecimiento equilibrado con una justa distribución del ingreso.

En un seminario organizado por el Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades (CEIICH) los investigadores realizaron el análisis y la crítica de las teorías económicas que fundamentan las políticas neoliberales del gobierno, así como algunas políticas importantes del sexenio de Carlos Salinas de Gortari: la fiscal y financiera, la monetaria, la de la deuda, la del comercio, la regional, la industrial, la agropecuaria, la energética, la del empleo, la de salarios y capacitación, la educativa, la de salud y la de ciencia y tecnología.

Los diversos artículos que componen esta obra apuntan a la caracterización del modelo económico neoliberal mexicano, sus fundamentos teóricos, la incidencia en él de la globalización, la apertura económica, la reforma estructural, las políticas de ajuste, sin excluir el análisis de los pactos económicos y del Programa Nacional de Solidaridad.



LA JORNADA EDICIONES
CENTRO DE INVESTIGACIONES
INTERDISCIPLINARIAS EN CIENCIAS
Y HUMANIDADES / UNAM