

## **DESARROLLO ECONOMICO Y POLITICA SOCIAL EN MÉXICO**

Edmar Salinas Callejas<sup>1\*</sup>

### **INTRODUCCION.**

El desarrollo económico de México ha tenido dos períodos históricos; el primer período abarca aproximadamente entre 1880 y 1933, dominado por una sistema económico que combinó el régimen de haciendas y ranchos con el enclave primario exportador; el segundo período se desenvuelve entre 1935 y 1976, con el estilo de desarrollo urbano-industrializador llamado industrialización por sustitución de importaciones. A partir de 1976 se inicia una transición hacia un nuevo estilo de desarrollo que aquí nombramos como neoenclave financiero exportador, cuya configuración se da a partir de 1982 y se instrumenta entre 1989 y 1994.<sup>2\*</sup>

Estos estilos de desarrollo generaron un proceso de desigualdad social que se amplió en el curso del siglo XX, situación que fue contrarrestada en forma limitada por la política social de los regímenes postrevolucionarios.

La desigualdad social se ha profundizado con la larga recesión de casi dos décadas y la implantación del nuevo estilo de desarrollo; en este sentido la política social del actual régimen enfrenta un triple reto: atender el rezago histórico de municipios y regiones, resarcir la desigualdad social generada por los estilos de desarrollo anteriores, recuperar el terreno perdido por la recesión y la depresión económicas en la transición al nuevo modelo de neoenclave financiero exportador.

### **LA POLITICA SOCIAL EN EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO.**

El Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 contiene un capítulo dedicado al tema del desarrollo social, donde se expone la política social que se instrumenta y aplica en este sexenio.

El contenido y sentido de la política social del régimen de Ernesto Zedillo se resume textualmente de la siguiente manera:

"Como parte central de la política social para el período 1995-2000, se transformará el Programa Nacional de Solidaridad con el propósito de que la experiencia acumulada permita ahora la construcción de una política integral que se concentre en los grupos y en las regiones con menores oportunidades de desarrollo y aglutine los esfuerzos de la federación, los estados y los municipios, gobierno y sociedad.

"La nueva política de combate a la pobreza y a la marginación social se dará a partir de una estrategia renovada de integración social y productiva. La integración social alude al compromiso de crear condiciones para la participación de todos

---

<sup>1\*</sup> Profesor Investigador Area de economía Mexicana, Depto de Economía, UAM Azcapotzalco.

<sup>2\*</sup> Le llamo neoenclave financiero exportador porque el modelo se caracteriza por la configuración de un sector exportador primario-manufacturero apoyado en el capital financiero internacional en el marco de la globalización.

los grupos sociales en los beneficios del desarrollo, compromiso que fortalece la identidad y la unidad nacionales y acredita una relación estrecha con la democracia participativa. La integración social permite establecer metas comunes que remiten a valores compartidos socialmente.

"Por su parte, la integración productiva es un medio que permite socializar el esfuerzo para superar los rezagos y promover el crecimiento económico, condición ineludible si se quiere romper el círculo vicioso de la pobreza y la marginación. La integración productiva constituye también un elemento de articulación del desarrollo regional como estrategia para la aplicación de políticas integrales de bienestar."<sup>3\*</sup>

El fundamento de la concepción de desarrollo social del gobierno y la política social que se deriva de éste es un fundamento jurídico-político e ideológico, este fundamento es la Constitución Política de 1917, teniendo como ejes básicos: las libertades individuales, los derechos sociales, la democracia y la justicia social.

De estos ejes se derivan un conjunto de derechos tales como: a) el derecho a la educación, b) el derecho al trabajo, c) el derecho a la procreación responsable, d) el derecho a la justicia, e) el derecho a una vivienda digna, f) el derecho a la protección a la infancia, g) el derecho a la salud, h) los derechos de las etnias a su autonomía cultural, la preservación de su identidad y la extensión de los mismos derechos que los mestizos.<sup>4\*</sup>

El desarrollo social debe de satisfacer todos estos derechos sobre la base de la articulación con una economía competitiva y en crecimiento, y, un sistema político democrático.

La economía competitiva y en crecimiento es la garantía de la generación de un mayor volumen de ocupación y mayores ingresos a partir de una mejor productividad, la elevación del empleo y el ingreso da acceso a la seguridad social, en conjunto estos tres aspectos constituyen los ejes del bienestar social.

La política social derivada del desarrollo social que se ha expuesto se caracteriza por ser integral, federalista y participativa. Es integral porque se plantea una reforma institucional que permita conjuntar adecuadamente los esfuerzos de los diferentes niveles de gobierno, es federalista porque pretende respetar la autonomía relativa de los estados y los municipios, es participativa porque su formulación y ejecución es resultado de un amplio proceso de concertación y participación.

En conjunto la política social pretende apoyarse en "una alianza nacional para el bienestar; que movilice a las fuerzas sociales y políticas, a las organizaciones ciudadanas y a los tres niveles de gobierno".<sup>5\*</sup>

## EL DIAGNOSTICO DEL DESARROLLO SOCIAL DEL PND 1995-2000.

El diagnóstico que se hace para definir la política social considera como conceptos ejes la población y el producto interno bruto. Estos conceptos son analizados en términos generales y particulares, relacionándolos con las necesidades básicas

---

<sup>3\*</sup> Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, p. 112 SHCP. 1995.

<sup>4\*</sup> Ibidem.

<sup>5\*</sup> Ibidem. p. 75

como son ocupación, educación, salud, vivienda, y alimentación. Se hace énfasis en la situación de pobreza y marginalidad social, particularmente en la población en extrema pobreza.

Los resultados que arroja el diagnóstico son los siguientes:

a) en materia de ocupación, se reconoce que la tasa de desempleo abierto no ha podido ser disminuida y que una parte importante de la población ocupada tiene bajos niveles de productividad y por tanto percibe bajos niveles de ingresos, con ocupación inestable, situación que redundará en bajos niveles de seguridad social;

b) en el renglón de educación se afirma que no obstante la ampliación de la infraestructura educativa, en México hay todavía 6 millones de analfabetos mayores de 15 años, poco más de 2 millones de niños entre 6 y 14 años que no asisten a la escuela y una eficiencia terminal de 62% en la educación primaria a nivel nacional, el promedio de escolaridad de la PEA a nivel nacional es de siete años;

c) en el rubro de salud, si bien la esperanza de vida se ha incrementado hasta 72 años en 1994, hay 10 millones de mexicanos al margen de los requerimientos mínimos de salubridad e higiene, que aunado a la insuficiencia alimentaria y nutricional, constituyen las causas de fondo de la morbilidad y la mortalidad en los estratos sociales pobres, particularmente en los de extrema pobreza;

d) en el área de vivienda el déficit nacional es de 4.6 millones de viviendas, entre necesidades de construcción y mejoramiento, se espera que en el mediano plazo se experimente una mayor demanda de construcción debido a los cambios que se presentan en la pirámide poblacional, caracterizados por un estrechamiento en la población infantil, por la reducción de la tasa de crecimiento demográfico, un ensanchamiento de la población juvenil, un estancamiento en la población en edad madura y un ensanchamiento en la población senil por el aumento de la esperanza de vida;

e) la desnutrición infantil sigue siendo importante, sobre todo en las zonas rurales, hay aproximadamente 22% de niños en el sur del país que se puede considerar que están desnutridos, en contraste con el D.F. donde se calcula 6% de niños desnutridos.<sup>6\*</sup>

El fenómeno demográfico aparece como la base en que se sustenta el diagnóstico del desarrollo social. Se ponderan un conjunto de tendencias centrales y sus efectos al corto y mediano plazo. Por un lado la tasa de crecimiento ha disminuido por el efecto de reducción de la tasa de natalidad, sin embargo, la tasa de mortalidad ha disminuido también por efecto del incremento en la esperanza de vida, manteniéndose una tasa de crecimiento demográfico activa.

Este comportamiento poblacional significa un incremento sustancial de las demandas sociales del corto al mediano plazo y una disminución moderada del mediano al largo plazo, que se contraponen al comportamiento y expectativas del crecimiento económico, el estancamiento del corto al mediano plazo y un crecimiento moderado del mediano al largo plazo.

## EL DESARROLLO SOCIAL: OBJETIVO, ESTRATEGIAS, LINEAS DE ACCION

---

<sup>6\*</sup> Ibidem. pp 76-77

La meta de un mayor desarrollo social sólo es posible alcanzarla si se combate la desigualdad que producen los desequilibrios del desarrollo económico entre entidades, regiones, campo y ciudad, ramas de la actividad económica y sectores de la economía.

La política del desarrollo social que se contempla en el PND 1995-2000:

"tiene el objetivo de propiciar la igualdad de oportunidades y de condiciones que aseguren a la población el disfrute de los derechos individuales y sociales consagrados en la Constitución; elevar los niveles de bienestar y calidad de vida de los mexicanos; y, de manera prioritaria, disminuir la pobreza y la exclusión social. Para ello se ampliarán y mejorarán la educación, la salud y la vivienda; se armonizará el ritmo de crecimiento de la población y su distribución geográfica; se promoverá el desarrollo equilibrado en las regiones; se abatirán las desigualdades y se impulsará un amplio proceso de integración social y productiva de los mexicanos que hasta ahora no han tenido la opción de bienestar."<sup>7\*</sup>

La política del desarrollo social contempla cinco estrategias para la consecución de su objetivo general, estas estrategias son: ampliar la cobertura y mejorar la calidad de los servicios básicos; armonizar el crecimiento y la distribución territorial de la población; promover el desarrollo equilibrado de las regiones; promover la atención a los grupos y las zonas con mayor desventaja económica y social, y construir una política integral de desarrollo social orientada por los principios del nuevo federalismo.<sup>8\*</sup>

La política de desarrollo social está estrechamente vinculada a la política de crecimiento económico. La percepción gubernamental es que la estrategia de transformación económica que se ha instrumentado para México es la correcta, se requieren hacer algunos ajustes para reciclar el crecimiento económico con estabilidad en las principales variables macroeconómicas y asegurar su sostenimiento a largo plazo, este objetivo es el requisito indispensable para que la política de desarrollo social pueda tener éxito.

La crisis de diciembre ha alertado a las autoridades gubernamentales en relación a dos debilidades, la primera es la priorización del ahorro externo como principal fuente de financiamiento del desarrollo, la segunda es el desenvolvimiento de las inversiones especulativas, que generan una situación inestable, volátil e incierta.

En este sentido los ajustes a la política de crecimiento económico ha conducido a reformular las estrategias que son las siguientes:

- a) hacer del ahorro interno la base fundamental del financiamiento del desarrollo nacional, y asignar un papel complementario al ahorro externo;
- b) establecer condiciones que propicien la estabilidad y la certidumbre para la actividad económica;
- c) promover el uso eficiente de los recursos para el crecimiento;
- d) desplegar una política ambiental que haga sustentable el crecimiento económico;

---

<sup>7\*</sup> Ibidem. p. 83

<sup>8\*</sup> Ibidem. p. 84

e) aplicar políticas sectoriales pertinentes.<sup>9\*</sup>

En la coyuntura actual de depresión económica, pareciera ser que la estrategia de crecimiento económico estuviese agotada y que la viabilidad de la política de desarrollo social esté cuestionada.

La percepción gubernamental es diferente, ciertamente la depresión que se ha derivado de una política deliberada de estabilización a partir de una estrategia contraccionista, ha deteriorado sustancialmente los niveles de vida de la población, sin embargo, se espera que en el corto plazo esta situación adversa pueda ser remontada, entonces la viabilidad de la política de desarrollo social será un hecho.

#### ESTILO DE DESARROLLO Y DESIGUALDAD SOCIAL.

México se encuentra en una transición histórica, las aspiraciones de la Nación son alcanzar un régimen político democrático y un desarrollo económico equitativo, la transición a esas metas es difícil ya que en el curso del siglo XX el país ha tenido un sistema político no democrático que procreó una cultura política autoritaria, y, un estilo de desarrollo económico que reprodujo y amplió la desigualdad social.

Entre la revolución de 1910 y la crisis de 1929/33, se cerró el ciclo histórico del régimen político porfirista y la economía de enclave primario exportador, para dar lugar a un régimen político dominado por un partido de Estado social ampliado y un estilo de desarrollo urbano-industrializador, que se le definió como industrialización por sustitución de importaciones, el período histórico que abarcó fue de 1935 a 1976 aproximadamente.

A partir de la crisis financiera de 1982 y de la crisis de legitimidad de 1988, el país ha entrado en una transición histórica para redefinir su sistema político y su sistema económico. La transición del sistema económico ha sido orientada por la filosofía neoliberal y la configuración de un estilo de desarrollo de neoenclave financiero exportador, inserto en un proceso internacional denominado globalización económica, que está configurando una tríada de bloques financieros comerciales liderados por Alemania, Estados Unidos y Japón. México se ubica en el bloque de Estados Unidos a través del TLC.<sup>10\*</sup>

La reestructuración económica planteada desde el régimen de Miguel de la Madrid y profundizada en el régimen de Carlos Salinas de Gortari, halla continuidad en el régimen actual con algunos ajustes. Sin embargo, en la implantación de este estilo de desarrollo, la larga recesión de casi veinte años ha profundizado la desigualdad social, agravando los retos de la política de desarrollo social.

No obstante el descenso del ritmo de crecimiento poblacional de 3.4% anual a 2.6%, la tasa promedio de crecimiento económico del país ha sido entre 1988 y 1994 de apenas 1%, sin contar los efectos de la recesión de 1995, que de hecho la han reducido a 0%. Hay cada vez más habitantes y el producto no crece; dicho en otras palabras, con una riqueza similar a la de 1982 cuando el país tenía 80 millones de habitantes, ahora hay que distribuirla entre 90 millones de habitantes.

---

<sup>9\*</sup> Ibidem. p. 139

<sup>10\*</sup> Castaings Juan. México en la Tríada. Excelsior, sección financiera, p. 1, 14/10/94.

El análisis histórico del estilo de desarrollo del siglo XX mexicano nos permite plantear dos hipótesis a corroborar:

a) El estilo de desarrollo urbano-industrializador denominado industrialización por sustitución de importaciones reprodujo y amplió la desigualdad social.

b) La política social del gobierno mexicano postrevolucionario, se constituyó en una contratendencia estructural para paliar la desigualdad, consolidar la hegemonía del régimen político y paradójicamente ayudar a reproducir la estratificación social, al excluir de sus beneficios a los sectores más desfavorecidos de la sociedad.

Estas dos hipótesis no desconocen la tendencia a un mejoramiento del nivel de vida medio de la mitad de la población, el incremento de la esperanza de vida, el decremento de la mortalidad infantil y la acelerada urbanización de la vida social.

La política del desarrollo social se ve enfrentada a dos horizontes posibles, uno es más probable que el otro.

El primer horizonte es a seguir funcionando como una contratendencia estructural que sirva para atenuar la desigualdad que el nuevo estilo de desarrollo de neoenclave financiero exportador genere.

El segundo horizonte es convertirse en parte de una tendencia estructural innata a las tendencias del estilo desarrollo que generan equidad, lo que implicaría redefinir el estilo de desarrollo, siempre y cuando exista capacidad y fuerza políticas para renegociar con los centros financiero-comerciales que conducen el proceso de globalización.

Si nos situamos en el primer horizonte, que es el más probable y el que empezamos a vivir, tenemos dos momentos. En el primer momento se puede observar el escenario actual de depresión económica inducida y reajuste estratégico para transitar a la consolidación del estilo de desarrollo en curso, el neoenclave financiero exportador globalizado, donde el proceso de concentración y centralización de la riqueza y los efectos de la depresión han implicado un alto costo social, esta situación seguirá operando hasta que el modelo económico no se consolide y comiencen a resarcir los devastadores efectos de su implantación.

El segundo momento tiene dos posibles escenarios límite, el primer escenario es el de la consolidación del modelo, el segundo escenario es el del fracaso del modelo.

En el escenario de la consolidación del modelo, la política del desarrollo social tendrá que operar de entrada como una contratendencia estructural, para resarcir a la población de los efectos de la implantación.

En este caso la política de desarrollo social tiene el reto formidable de conjuntar la participación del gobierno y la sociedad civil, para solventar las demandas rezagadas de necesidades básicas en materia de servicios domésticos, transporte, vivienda, salud, educación y alimentación, a la vez que atender a los estratos sociales tradicionalmente excluidos tanto en sus demandas básicas como en la configuración de una vasta red de proyectos productivos viables para aumentar la ocupación y el ingreso.

De entrada la política del desarrollo social está frenada por la depresión económica, dada la limitación de recursos y el agravamiento de las tensiones sociales que debilitan la legitimidad gubernamental.

La posibilidad del fracaso del modelo estriba en que se atasque el perverso círculo de endeudamiento creciente y esta situación inicie una crisis generalizada de los mercados emergentes con repercusiones impredecibles.

### **EVALUACION DE LA POLITICA SOCIAL 1995-2000.**

La política social en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 ha sido definida como una política de desarrollo social, es decir, capaz de generar procesos que rompan con el círculo vicioso de la pobreza equilibrando el desarrollo económico, la distribución de la población, la homogeneización de la productividad y la igualdad de oportunidades.

Como toda política social obedece a tres razones fundamentales: una razón ideológica, una razón política y una razón socioeconómica.

La razón ideológica es alcanzar la justicia social plasmada como un valor y una meta histórico-social en la Constitución Política de 1917.

La razón política es legitimar al régimen político dentro de las posibilidades que éste tenga de transformación en la continuidad.

La razón socioeconómica es paliar los efectos de la implantación del modelo del corto al mediano plazo, y, contribuir a compaginar el desarrollo social con el desarrollo económico, cuyos estilos específicos han generado hasta hoy la desigualdad social.

La política del desarrollo social se distingue de las políticas sociales que le han antecedido en los siguientes aspectos:

a) Se plantea superar el carácter asistencialista que la política social ha tenido en el pasado, por un carácter de coparticipación responsable entre el gobierno y la sociedad.

b) Se plantea combinar un conjunto de estrategias cuyos ejes son de mínimos de bienestar, de equilibrio y control demográfico y de atención a la extrema pobreza, sobre la base de dos aspectos, el primero es la atención a las demandas de las necesidades básicas de la población y el segundo es la creación de proyectos productivos.

c) Se plantea converger y armonizar el crecimiento económico y el desarrollo social.

El modelo económico ha exigido al menos dos reformulaciones después de la crisis de diciembre de 1994. La primera reformulación es el papel del ahorro externo, que hasta antes de diciembre de 1994 se consideraba como fundamental en el proceso de modernización, ahora en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, se le asigna un papel complementario.

La segunda reformulación es el estímulo al ahorro externo por la vía de la inversión productiva y el desestímulo por la vía de la inversión especulativa.

En este sentido el reto es estimular el ahorro interno, situación verdaderamente difícil en condiciones de depresión, menos si la reactivación económica se sigue fincando en los hechos en la inversión extranjera y se tiene el peso del servicio de la deuda que está frenando el crecimiento. Para romper este círculo vicioso de endeudamiento-especulación financiera se tiene que replantear la estrategia de pago de la deuda externa para fincar el crecimiento en el ahorro interno, y, asignar en los hechos un papel complementario del ahorro externo por la vía de la inversión productiva.

El otro elemento no reformulado es el de la apertura comercial, cuyos efectos han sido traumáticos para el sector productivo; de esta experiencia hay que sacar dos lecciones, la primera es que no es posible continuar con la cultura del subsidio para la ineficiencia y la incompetencia, la segunda que se requiere de plazos razonables para integrar un sector exportador competitivo, sin abandonar el sector orientado al mercado nacional.

La política del desarrollo social se enfrenta así a tres problemas: a) los efectos inmediatos de la depresión que provocó la conducción de la implantación del nuevo modelo; b) el atascamiento financiero del modelo con el círculo perverso de endeudamiento-especulación financieras; c) la rápida desestructuración del sector productivo orientado al mercado nacional y la lenta estructuración del sector productivo orientado al mercado internacional.

El primer aspecto ya se ha comentado, la depresión frena la política del desarrollo social desde el gobierno y desde la sociedad civil.

El segundo aspecto difícilmente se va a resolver si no se replantea la estrategia de pago de la deuda, para reactivar un crecimiento sostenido con el ahorro interno del corto al mediano plazo, y, dejar que el complemento del ahorro externo por la vía de la inversión productiva se desenvuelva del mediano al largo plazo.

Este aspecto mantiene la expectativa de la depresión económica y por consiguiente frena a la política de desarrollo social.

El tercer aspecto bloquea a la política del desarrollo social, porque el colapso del sector productivo orientado al mercado interno agrava la tendencia absoluta al empobrecimiento del corto al mediano plazo, y, la lenta configuración del neoenclave financiero exportador no tiene efectos de integración económica hacia adentro, sino que, por el contrario, va acentuar la marginalidad social.

En todo caso la política del desarrollo social aparecería como una contratendencia que no solamente va a tener que integrar a los núcleos de extrema pobreza, también al conjunto de la población que sea excluida en el nuevo modelo.

En cuanto a la política del desarrollo social como tal, se puede decir que implica una nueva percepción de la problemática de la pobreza, no solamente porque incluye a los estratos sociales de extrema pobreza como sujetos de atención prioritaria, percibe además con claridad que a la satisfacción de necesidades básicas hay que conjugar la generación de empleo e ingresos, que a la vez que elevan el nivel de vida de la población refuerzan y aseguran la extensión de la seguridad social, rompiendo el círculo vicioso de la pobreza y estableciendo un círculo virtuoso del bienestar.