

La pobreza
en México y China:
POLÍTICA DE COMBATE Y RESULTADOS

La pobreza en México y China:

POLÍTICA DE COMBATE Y RESULTADOS

Juan González García



MÉXICO

2011

Esta investigación, arbitrada por pares académicos,
se privilegia con el aval de la institución coeditora.

CONOCER PARA DECIDIR

Coeditores de la presente edición

H. CÁMARA DE DIPUTADOS, LXI LEGISLATURA

UNIVERSIDAD DE COLIMA

MIGUEL ÁNGEL PORRÚA, librero-editor

Primera edición, julio del año 2011

© 2011

UNIVERSIDAD DE COLIMA

© 2011

Por características tipográficas y de diseño editorial

MIGUEL ÁNGEL PORRÚA, librero-editor

Derechos reservados conforme a la ley

ISBN 978-607-401-393-1

Queda prohibida la reproducción parcial o total, directa o indirecta del contenido de la presente obra, sin contar previamente con la autorización expresa y por escrito de los editores, en términos de lo así previsto por la *Ley Federal del Derecho de Autor* y, en su caso, por los tratados internacionales aplicables.

IMPRESO EN MÉXICO



PRINTED IN MEXICO

www.maporrúa.com.mx

Amargura 4, San Ángel, Álvaro Obregón, 01000 México, D.F.

Introducción

El fenómeno de la pobreza es tan cruel e inhumano, que en el último siglo generó revoluciones sociales; tan persistente y políticamente lucrativo, que explica cambios de gobernantes-mesías en los países que la padecen,(...) lo real es que sigue siendo el fenómeno social que aún impide al mundo en este siglo XXI,(...) vivir en armonía.

Al iniciar la segunda década de este siglo XXI, el fenómeno de la pobreza sigue siendo uno de los mayores problemas sociales o quizá el mayor problema social al que se enfrenta el mundo y la propia sociedad en cada nación. Aunque este fenómeno pareciera común y de reciente aparición en el último tercio del siglo XX o en la primera década del siglo XXI, en realidad es un fenómeno ancestral que, de hecho, nace con el mismo hombre, cuando éste toma conciencia de que a muchas personas les ha tocado y toca padecerla.

Su existencia, desde el punto de vista material, se debe a la insuficiencia de recursos económicos, técnicos, humanos, tecnológicos, etcétera, para satisfacer todas las necesidades básicas y materiales del ser humano. Aunado al problema de la insuficiencia de recursos y de la apropiación de éstos por parte de la población, surge el problema de la distribución de los mismos; distribución que generalmente no ha sido justa ni equitativa, pues, según data la historia universal, por lo general en cada etapa histórica de la sociedad, han existido grupos e individuos que se han apropiado de la mayor parte de los recursos para su beneficio, excluyendo así a las grandes masas de su posible disfrute.

En este sentido, la pobreza, en tanto fenómeno de lo social, político y económico documentado, data de cuando menos los dos últimos milenios en la historia de la humanidad. Con la instauración del cristianismo, se hace evidente la pobreza existente en el mundo, pero no es sino hasta en el feudalismo y los siglos XV al XVII, cuando se reconoce que por lo menos una cuarta parte de la humanidad se encontraba en condiciones de alta pobreza (Huberman, 1990).

El *statu quo* de la inequitativa distribución social de los recursos ha intentado romperse en diversas épocas y países en el mundo, la más reciente experiencia fue la instauración del socialismo como modo de producción social en el siglo XX en la antigua Unión de Repúblicas Soviéticas Socialistas (1917) y países del llamado bloque socialista posterior a la Segunda Guerra Mundial (1939-1945). Este experimento mundial y nacional, en la mayoría de los países que se adhirieron al socialismo, sin embargo, sólo duró alrededor de cuatro décadas y media (1945-1991), pues entre los años 1989 y 1991, se derrumbó, en tanto modo de producción económico que buscaba la equidad social como principio universal, basado en las ideas marxistas-leninistas del socialismo como fin último de la producción económica y de la igualdad social en el mundo.

La insatisfacción de las sociedades en relación con el fenómeno de la pobreza, entre otros factores, ha propiciado revoluciones sociales, como la francesa de 1789-1799, la mexicana de 1910-1917, la rusa de 1917-1918, y las chinas de 1911 y 1949, entre otras.

Por otro lado, desde el punto de vista de la ciencia económica, el fenómeno de la pobreza dio lugar al nacimiento formal de la llamada teoría del desarrollo económico, casi al final de la Segunda Guerra Mundial cuando muchos países trataron de implementar políticas para reducir la magnitud del fenómeno al interior de sus territorios (Thirwall, 2007).

Los principales teóricos de este enfoque generaron un tipo de descripciones y prescripciones para explicar las causas de la pobreza y para reducirla, pues se consideró que dicha pobreza es la máxima expresión del subdesarrollo y de la exclusión social (González, 2009b). Algunas de las propuestas recientes (Todaro y Smith 2009; Ros, 2004; North, 2005; y Guillén, 2010) consideran que la complejidad y magnitud del fenómeno del subdesarrollo, y obviamente de la pobreza, es de tal envergadura, que es necesario innovar en el enfoque teórico que lo abor-

de, e inclusive, no descartan la intra o transdisciplinariedad dentro de la misma ciencia económica.

Lo anterior es de una relevancia mayor, ya que ante la terquedad de los fenómenos, como lo es la pobreza, obligan a intentar la convergencia dentro de un subparadigma teórico-económico, para hacer una mejor explicación de las causas de dicho fenómeno. Debido a ello es que, aunque en este escrito analizaremos el fenómeno de la pobreza desde la teoría pura de la política económica, enfatizaremos la vinculación que ésta tiene con la teoría del desarrollo económico, ya que, desde una vertiente moderna, la teoría pura de la política económica, tiene la finalidad de enlazar el corto con el largo plazo (Fernández Díaz, 2005; Cuadrado, 2006).

Por otra parte, en lo que se refiere a la magnitud concreta del subdesarrollo, expresado en el fenómeno de la pobreza, se sabe que éste se ha enraizado en la mayoría de los países del mundo, dando lugar a su estudio científico y sistematizado; el inglés Peter Townsend (1928-2009) es uno de los pioneros y más reconocidos especialistas en elaborar estudios sobre la medición de la pobreza en el Reino Unido (Arizmendi, 2010).

En efecto, los estudios pioneros de Townsend evidenciaron la existencia del problema de la pobreza, su complejidad, así como la forma de medirla con mayor precisión. Su metodología aplicada para la Gran Bretaña arrojó el hecho de que en 1950 más del 6 por ciento de la población se encontraba en esa condición, porcentaje muy superior al dado a conocer por las autoridades de la Gran Bretaña (Damián, 2010).

La trascendencia de los estudios sobre la medición de la pobreza realizados por Townsend ha sido la base para desarrollar las metodologías modernas de la medición de la pobreza y, más que de la medición, para la elaboración de estrategias, políticas y acciones para combatirla por parte de los países (Boltvinik, 2010).

Asimismo, en la clasificación de la pobreza a nivel mundial, que a finales del siglo XX realizó la Organización de las Naciones Unidas (a través del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 1990), se relacionó con las dotaciones con que contaba la población para resolver sus necesidades tanto fisiobiológicas como del intelecto. Dicha dotación se concretó en una unidad de medida monetaria, expresada en la capacidad de compra, en dólares estadounidenses, de un dólar diario para satisfacer todas

las necesidades de ingesta de alimentos del individuo.⁴ Posteriormente, esa unidad monetaria se ha ampliado hasta 1.25 dólares diarios por persona (Banco Mundial, 2008).

A partir de entonces y hasta la actualidad, se consideró que la Línea de la Pobreza (LP) y la Pobreza Extrema (PE) estarían determinadas por esa cantidad de medida monetaria.² No obstante que cada continente, región, país y aún al interior de cada nación del mundo, tienen su propia LP de acuerdo con sus hábitos alimenticios, magnitud de ingresos, nivel y estructura de los precios relativos internos. En lo sucesivo, la LP y la PE se determinarían por esa cantidad de unidad monetaria y se aceptaría que ambas, representarían el umbral más bajo que expresa la miseria humana en toda su crudeza.

A escala global, la PE ha sido la preocupación universal y nacional, cuando menos en las dos últimas décadas, a grado tal que a finales del siglo XX (1990), la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y el PNUD generaron los llamados objetivos del milenio (2000), para tratar de disminuir la desigualdad mundial y reducir en un 50 por ciento, entre otras metas, la del porcentaje de población del mundo viviendo en condiciones de PE que existía en el año de 1990, para el año 2015.

En la actualidad, el fenómeno de la pobreza y su complejidad están asumiendo nuevamente expresiones ya presentes en la humanidad en tiempos pasados y que únicamente reflejan su carácter multidimensional, intertemporal y multifacético, como son: falta de ingreso; exclusión social, política, jurídica y del mercado; denigración humana; indigencia; mendicidad; desnutrición y malnutrición; riesgos de salud y enfermedades crónicas, neoanalfabetismo, deshumanización y barbarie social, etcétera, entre otros, que en conjunto, son algunas de las nuevas manifestaciones más visibles del fenómeno.

Igualmente, las causas del fenómeno son de diversa índole, dentro de las que encontramos: idiosincrasia, expresión de cultura, corrupción, instituciones ineficientes, determinismo geográfico, aspectos de raza, predis-

⁴La Pobreza Extrema (PE) y la Línea de la Pobreza (LP) son dos conceptos que, en la década de los noventa del siglo XX, se aceptaron universalmente, para consensar políticas mundiales y nacionales que combatieran el fenómeno. Se consideró pobres extremos a aquellas personas que no tenían ingresos suficientes para mantenerse vivas por sí mismas y la LP determinó el ingreso monetario mínimo para adquirir los nutrientes básicos para asegurar la vida.

²Obviamente, las críticas a esa visión simplista de la determinación de la capacidad de compra de un dólar americano, y su relación con la ingesta diaria de alimentos, vestido y sustento, fue amplia y diversa.

posición a concebirla como perpetua, sociedades con mentalidades poco afectas al cambio, gobiernos ineficientes y corruptos, insuficiencia de oportunidades, modelos económicos erróneos, falta de crecimiento y de desarrollo económicos, políticas económicas de desarrollo económico incongruentes e insensibilidad internacional real, etcétera (González, 2009b).

Desde el punto de vista de los organismos internacionales como la ONU, y las instituciones nacidas de ésta, como el Banco Mundial y las comisiones económicas especiales regionales, son diversas las explicaciones que se pueden encontrar para sintetizar las causas y efectos de la pobreza. Tratar de enumerar y/o sintetizar la explicación, análisis y prescripciones para combatir el fenómeno no es objeto de este trabajo, ya que hay inmensa literatura, nacida del organismo principal con sus más de 300 expertos, que no nos alcanzaría este escrito; existen también, a nivel de cada país y época determinada, diversos estudios al respecto.

Tampoco entraremos en los debates en torno a la precisión de la medición de la pobreza y las metodologías que se emplean para cuantificarla en México o el mundo. Afortunadamente, para el caso de nuestro país existen especialistas que se han ocupado de tal medición, como Boltvinik (1986; 1992; 2000; 2003; 2005; 2009), Hernández Laos (1996; 2004), Boltvinik y Damián (2003), Levy (1991; 2004 y 2005), Cordera (2007) la propia Sedesol³ y desde 2005, el Consejo Nacional de Evaluación (Coneval), cuya misión es evaluar la política social mexicana, entre otras, y que han generado estudios suficientes para validar las propuestas metodológicas imperantes, que miden el número de población en situación de pobreza en México en el último medio siglo y en la primera década del siglo XXI.

Es necesario aclarar que, en este estudio, no pretendemos hacer un tratamiento exhaustivo de la pobreza, sino que únicamente pretendemos analizar el fenómeno desde la perspectiva moderna de la política económica en su convergencia con la teoría del desarrollo económico. Partimos del hecho de que, la teoría del desarrollo económico, desde su aparición, se ha dedicado a proponer la mejor acción del gobierno para resolver el problema social fundamental del bienestar, mediado por una adecuada política económica (González, 2009a).

³En el sitio web de dicha dependencia, se pueden encontrar cerca de 30 estudios que entre 2001 y 2006, publicaron los principales funcionarios de la Sedesol en ese sexenio y por encargo de la misma a estudiosos de instituciones educativas, ver: <http://www.sedesol.mx>

También, evidenciar la forma diferente en la que se asume una política y estrategia global de combate a la pobreza en países con similares niveles de subdesarrollo económico como México y la República Popular China (sólo China, o RPC en adelante) y cómo evolucionó ésta hasta la actualidad.

Asimismo, creemos que, lo que justifica introducirnos en este fenómeno, estudiado por todo tipo de científicos sociales, nosotros entre ellos, es que el fenómeno permanece e inclusive sigue *in crescendo* y lo que es peor, ha avanzado a grado tal de considerarse que entre el 20 y el 30 por ciento de la población mundial recurrentemente está viviendo en condiciones de PE (Banco Mundial, 2010).

Por citar un ejemplo, a finales del mes de junio del año 2009, la FAO calculó que existen 1,200 millones de personas que no tienen nada que comer ni cuentan con dinero para comprar alimentos; personas que representan el 17 por ciento de la población total mundial actual.

Ante esa realidad, se impone la pregunta ¿qué han hecho las sociedades o más concretamente los gobiernos para atenderla? Y decimos las sociedades y más concretamente los gobiernos porque estos entes significan de alguna manera la expresión social consensuada, respecto a la manera de atender las urgentes desigualdades sociales y a que dicho fenómeno ha sido bandera para acceder al poder político, principalmente en los países subdesarrollados, en las últimas décadas.

La pobreza hoy día, en tanto fenómeno dinámico e intertemporal, no sólo afecta a los países subdesarrollados sino también a los desarrollados, aunque obviamente es a los primeros a los que más impacta, pues es en ellos en donde se concentra alrededor del 80 por ciento de los pobres del planeta. Es esta persistencia del fenómeno, la que impone la tarea de, cuando menos, hacer una revisión de lo que en lo particular han hecho algunos países en el combate al fenómeno en las últimas décadas.

Esta tarea indudablemente tendrá mayor riqueza analítica si nosotros planeamos hacerlo de manera comparativa, pues con frecuencia por centrarnos solamente en lo que se hace en un determinado país, olvidamos que existen otros países que, al igual que el nuestro, están haciendo esfuerzos por contrarrestar la crudeza de dicho fenómeno.

En el sentido del párrafo anterior, el objetivo principal de este texto es analizar la evolución del fenómeno de la pobreza en México y China. La

razón que justifica el estudio es que ambos países consideraron y consideraron la PE como el principal obstáculo para alcanzar sus metas de desarrollo económico y social de largo alcance.

A casi tres décadas, años más, años menos, de que ambos países implementaran nuevos modelos de desarrollo económico, se tiene que China ha logrado disminuir el número de pobres extremos hasta no representar más del 14 por ciento de su población absoluta en 2009, siendo que en 1978 contaba con cerca del 35 por ciento de su población en condiciones de PE. Por su parte, México, en 1980, registraba alrededor del 40 por ciento de la población en condiciones de PE y en 2009 podría registrar cifras similares a dicho año. En efecto, la PE presentaría grandes rangos de oscilación: de acuerdo con la estadística oficial, entre el 29.5 y el 32.5 por ciento⁴ de población vive en condiciones de PE, porcentaje que representa entre 4.5 y 5.5 por ciento más que el 25 por ciento considerado por el Coneval en 2009.

De validarse realmente esos porcentajes, el avance en casi 30 años de políticas de desarrollo de corte nuevo liberal y sus respectivas estrategias de combate a la pobreza en México casi no la habrán reducido. Ello, debido a que el número y porcentaje de población viviendo en condiciones de PE se habría incrementado a 35 millones en 2009 (32.5 por ciento de la población total) en referencia al año de 1980, que registraba 32 millones (40 por ciento de la población total). Sólo en un escenario muy positivo, habría una posible reducción de hasta el 11.5 por ciento al representar en 2009 el 29.5 por ciento de la población total en relación con 1980, tomando, claro está, el menor porcentaje de la población total que vive en condiciones de PE y las cifras del gobierno.

Esos resultados diferenciados registrados por ambos países es lo que nos motiva para realizar esta investigación. Pretendemos dar respuesta a las siguientes preguntas: ¿qué es lo que ha hecho China para reducir en forma tan contundente el porcentaje de población viviendo en situación de PE? ¿Cuál ha sido su política y estrategia? Y en ese mismo sentido, ¿cuál ha sido la política y estrategia que ha empleado México? Y, ¿por qué México no ha logrado avances espectaculares como China en su intento por redu-

⁴Boltvinik (2009) considera que entre 2008 y 2009, la población en PE se incrementará entre 6.5 y 10 millones de personas, por lo que la suma global de población en PE en México podría estar por arriba del 30 por ciento de la población total al finalizar 2009.

cir la PE? ¿Es un fracaso la estrategia económica y social de México para el combate a la PE?

A priori, desde nuestro punto de vista, lo que ha generado resultados diferentes en la política de combate a la pobreza de cada país es la concepción en torno a las causas que originan dicho fenómeno, el tipo y estrategia que se empleó para su combate y la teoría económica en que se fundamenta el diseño e implementación de la política económica para el desarrollo económico.

En este escrito, sostenemos que mientras que en México se empleó una política y estrategia meramente social (López Calva, 2005) para el combate al fenómeno de la pobreza, sin una real vinculación con otras políticas del Estado o concretamente de su política económica de desarrollo,⁵ en China desde un principio se entendió que la mejor manera de propiciar la reducción del fenómeno es mediante una activa y congruente política económica de desarrollo, que complementó a la política social de atención a los menos favorecidos (Wandi, 1997a).

En ese sentido, la preocupación fundamental de China fue ocuparse por generar condiciones materiales y económicas para que la población, por ella misma, pudiera salir de ese estado de indefensión en que la colocó la pobreza y no sólo paliar el fenómeno con programas sociales de combate focalizados (Wandy, 1997b), que muchas veces responden a criterios políticos y electorales, más que de verdadera justicia social como en el caso de México (Takahashi, 2008).

Respecto al vínculo que existe entre el crecimiento económico y la pobreza, aquí postulamos que es una relación directa, en la que la mejor forma de salir de la condición de pobreza es mediante el logro de los objetivos básicos de la política económica de desarrollo económico, así se nos considere fundamentalistas,⁶ pues creemos que no sólo basta con la mera

⁵La política económica para el desarrollo va más allá de la mera formulación de los objetivos básicos de la política económica, incorpora los aspectos institucionales y las políticas sectoriales del desarrollo, tales como la industrial, comercial, regional, de precios, de equidad, financiera, sectorial, etcétera.

⁶El término fundamentalismo está referido a las prescripciones ortodoxas del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional para resolver problemas de crisis económicas y financieras a partir del restablecimiento de los equilibrios macroeconómicos básicos, para ajustar a la economía a no perder dichos equilibrios, ya que sólo con estabilidad se logrará recuperar la capacidad de crecimiento. Obviamente, nuestro fundamentalismo no está referido a la recuperación de los objetivos de la política económica no fundamentalista sino de los principios que le dieron razón de ser a su aparición.

estabilidad macroeconómica con lo que se logrará dar respuesta a las exigencias de empleo de la población y generarle fuentes de ingreso.

Con una política económica de desarrollo económico congruente, que genere, en primer lugar, crecimiento económico alto y sostenido, se crearán fuentes de empleo e ingreso para la población, lo que reducirá la pobreza de manera continua y generará un nuevo círculo virtuoso, en donde inclusive se pueda dar la relación entre disminución de la pobreza y crecimiento económico.

El problema que nosotros percibimos en el caso de México es que la política económica de desarrollo que se ha implementado ha estado llena de contradicciones en la formulación de sus objetivos, en el uso de sus instrumentos económicos y en la descoordinación que existe entre ellos, así como en las acciones realizadas, con lo cual impide conseguir su objetivo de crecimiento económico alto y sostenido en el tiempo.

Estas contradicciones y descoordinación no han sido fortuitas, se explican por los fundamentos teóricos que soportan el diseño y construcción de dicha política de desarrollo económico. Al basarse en los postulados del llamado nuevo liberalismo económico (González, 2002), intrínsecamente genera los candados que le impiden atender las necesidades sociales, pues no existe planteamiento alguno en el nuevo liberalismo económico de finales del siglo xx, que exprese consideración alguna hacia la variable social (Stiglitz, 2004).

En este sentido, la convicción de Levy (2004) toma mayor resonancia al postular que: “[...] sólo mediante la suma de las políticas económicas y sociales, trabajando en forma armónica y complementaria, podremos construir un México sin pobreza, con mayores niveles de ingreso, y con menor desigualdad entre sectores, regiones y grupos sociales”.

Es el mismo Levy (2004) quien marca el camino a seguir a la hora de formular políticas de combate a la pobreza, si es que se quiere vincular a la política social y económica, como ha sido el caso de México, y obtener buenos resultados: “[...] no es suficiente diseñar e instrumentar políticas sociales, por mejor intencionadas que éstas sean, sin un fundamento económico sólido, ya que no serán sostenibles e inversamente, (que) diseñar e instrumentar políticas económicas que no mejoren el bienestar social de las grandes mayorías tampoco es suficiente y, en muchas ocasiones políticamente sostenibles” (Levy, 2004).

A diferencia de Levy (2004), para quien el reto, en este sentido de reducción de la pobreza, es “encontrar la manera en que la equidad y la eficiencia sean complementos no contrarios ni sustitutos”, para nosotros, es resarcir la importancia que una congruente y efectiva política económica de desarrollo que cumpla con el logro de sus objetivos, para que pueda contribuir directamente a combatir el fenómeno de la pobreza.

De lo anterior, se desprende que es loable contrarrestar con política social el fenómeno de la pobreza cuando la política económica para el desarrollo sea bien formulada, cuente con un alto grado de congruencia y sus resultados sean insuficientes; pero lo criticable es mantener una determinada política económica de desarrollo cuando ha evidenciado que ha sido incapaz, casi por tres décadas, de alcanzar sus objetivos económicos básicos y mucho menos, en términos sociales, de contribuir a reducir el fenómeno de la pobreza, tal y como ha sido el caso de México.

Visto así, el problema es que el gobierno mexicano de los últimos cinco sexenios (incluyendo el actual, 2006-2012) considera que el fenómeno de la pobreza en nuestro país existe *per se* y que se requiere de un Estado que lo enfrente con capacidad regulatoria eficiente y programas focalizados para disminuir la desigualdad y pobreza.

Desde este punto de vista, las políticas y propuestas que se han instrumentado a partir del gobierno tienen una muy buena intencionalidad, pues a partir de un desmenuzamiento de las dimensiones económicas, políticas, sociales e institucionales del fenómeno, se ha instrumentado una política y programas focalizados de combate a la pobreza que atienden la naturaleza social y cultural de ésta.

Sin embargo, con esa concepción no se atiende de manera alguna la causa económica fundamental que ha ocasionado la acentuación e incremento del fenómeno de la pobreza en México en las últimas décadas: las bases teórico-conceptuales que fundamentan las decisiones de la política de desarrollo económico (González, 2009b).

Dicho de otra manera, para el caso de México, el análisis del fenómeno de la pobreza debe de incluir la dimensión económica y no dar como un hecho o, aún más, como un supuesto, que la política económica para el desarrollo económico está operando de manera correcta.

Por lo anterior, planteamos la hipótesis de que el sincretismo, dogmatismo y pragmatismo económico en el que se fundamenta el enfoque

teórico con el que se diseñó, construyó, formuló e implementó e implementa la política económica para el desarrollo económico en México conlleva en sí mismo una contradicción que le impide a la política social complementar a la política económica para el desarrollo y, por ende, el fenómeno de la PE se interioriza en la estructura económica y social mexicana y, lo que es peor aún, genera permanentemente las condiciones para su regeneración continua.

En este escrito, planteamos que no habrá política social ni recursos económicos suficientes que combatan el fenómeno de la PE si no se combate la raíz estructural del fenómeno, cuando menos en años recientes, que no es otro que el fundamento teórico en el cual se soporta la formulación de la política económica, que lejos de erradicar el problema de la pobreza, ha dado inclusive lugar al surgimiento de una nueva desigualdad social mexicana que excluye dentro de la exclusión, valga la redundancia, a población en extrema pobreza, pero que, por diversos motivos, no está considerada en las políticas y programas oficiales de combate a la PE (Vite, 2007).

Es decir, mientras no se cambien los fundamentos teóricos en que se apoya el diseño e implementación de la política económica para el desarrollo, la política económica para el desarrollo no será congruente y, por ende, no logrará alcanzar los objetivos que le son impuestos por definición: crecimiento económico del PIB (alto y sostenido), generación de empleo, estabilidad y balances fiscal y externo.

Si, y sólo si, la política económica para el desarrollo económico consigue su objetivo principal, que es el crecimiento económico, invariablemente la población que se encuentra en situación de PE tendrá acceso a fuentes de empleo y consecuentemente a un mayor ingreso real, que le permitirá acceder a las dotaciones de bienes y servicios suficientes para garantizar su existencia y reproducción presente y futura, en mejores condiciones de bienestar material que en el pasado y presente. Y ya no dependerá de las políticas meramente asistencialistas del gobierno.

Empezar esta investigación con el análisis del fundamento teórico que soporta a la política económica de los dos países que compararemos nos permitirá deducir en qué medida dicha política económica para el desarrollo económico ha incidido positiva o adversamente en la formulación de sus objetivos, instrumentos y acciones para lograr sus metas. Desde esta perspectiva, analizaremos los fundamentos teóricos que soportan la políti-

ca económica para el desarrollo económico, así como también, la evolución, política de combate y los resultados contra la PE en México y China.

Un argumento que justifica la realización de este estudio es que en México, el actual gobierno argumentaba en 2009,⁷ como desde 1982, que es la estabilidad macroeconómica (concebida incluso como capital macroeconómico) y las finanzas públicas sanas lo que en el futuro generará un crecimiento económico alto y sostenido. En esa perspectiva, habrá que cuestionar si el futuro en el que se espera algún impacto positivo de la política económica en la reducción de la pobreza está próximo (¿será acaso a partir de la segunda década del siglo XXI? ¿O habría que esperar más décadas?).

Mientras que en el caso de China, desde principios de este siglo XXI, no obstante los avances que ya presentaba dicho país a finales del siglo XX, el gobierno está buscando los mejores programas, planes, políticas, estrategias y acciones para combatir el fenómeno, y tratar, de esa manera, de reducir dicha PE así como empezar a revertir el fenómeno de la desigualdad social, que también ha crecido en la actual década en ese país (Cornejo, 2008; Walton, 2008).

Por lo anterior, se debe propiciar, en el caso de la economía mexicana, que ésta genere cuanto antes las condiciones económicas e institucionales para un crecimiento alto y sostenido *per se*, que impacte positivamente en el corto y mediano plazos a los agentes económicos nacionales, principalmente en los trabajadores (del campo y la ciudad) y población en general, por la vía de la generación de empleo suficiente, que propicie la aparición de un círculo virtuoso de mayor crecimiento económico, aumento del empleo, del ingreso per cápita, mayor consumo nacional, incremento de la demanda agregada y, por ende, disminución de la pobreza y quizá de la desigualdad.

En esta investigación, veremos cómo China ha sido congruente en el diseño, construcción, implementación y resultados de la política económica y esta congruencia ha beneficiado a la población pobre, reduciendo el porcentaje de población en condiciones de PE y que hay otros países, como México, donde se considera infalible la política económica para el desarro-

⁷En el mensaje de la nación del día 2 de septiembre, se sobreentiende que las estrategias y acciones implementadas desde 2006 para sacar al país del subdesarrollo han fallado y que ahora se necesita hacer cambios visionarios, para avanzar en el combate de la pobreza, que se reconoce como el principal problema de la nación, al proponer su combate como la principal reforma de las diez enunciadas en dicho discurso, para cambiar "definitivamente" a México.

llo económico vigente desde hace 28 años, a pesar de que ha evidenciado fehacientemente ser inefectiva para el logro de sus objetivos.

Incomprensiblemente, ante los resultados adversos que ha registrado México en materia de crecimiento económico y de combate a la PE, jamás en todos estos años se ha planteado, ni por los gobiernos emanados del Partido Revolucionario Institucional (PRI) ni del actual partido en el poder, de Acción Nacional (PAN), someter a la política económica de desarrollo económico –ya no digamos al modelo de desarrollo económico que trata de apuntalar– a un sano ejercicio de análisis sobre sus resultados y por ende de su permanencia o cambio. Al no plantearse ese análisis, las autoridades políticas, pero sobre todo económicas, de este país, hacen caer a la política económica en un dogma económico de fe, *ad hoc* al dogma del paradigma económico en el que se sustenta.

Con base en lo escrito líneas y páginas arriba, la estructura del presente texto quedará conformada de la siguiente manera: en el capítulo I, se analizarán los fundamentos teóricos que soportan teórica y conceptualmente a la política económica del desarrollo en China y México. Aquí encontraremos la explicación del porqué uno y otro país diseñan e implementan el tipo de política económica que implementan y cómo es que en ambas fundamentaciones teóricas se encuentra directa o indirectamente una concepción en torno a la pobreza.

En el capítulo II, se analizará la política económica para el desarrollo y la de combate a la pobreza seguida en México. Aquí encontraremos la débil relación que hay entre los objetivos de la política económica con la política social y constataremos la incongruencia de la primera lo que, en los hechos, se ha traducido en un fracaso para el logro de los objetivos de política económica y por ende, su poca incidencia en la reducción de la pobreza.

Ante tal fracaso, se diseñó una política social, en la cual ha recaído el peso del combate a la pobreza, con programas nuevo liberales de focalización y sobre todo, con insuficiencia de recursos para atender al amplio porcentaje de la población en condiciones de PE.

En el capítulo III, analizaremos la política económica en China y la de combate a la pobreza. Contrariamente al caso de México, aquí encontraremos que existe congruencia en las metas, objetivos e instrumentos de la política económica y vinculación de dicha política económica con la social.

En este caso, ambas se han combinado para contribuir a la reducción de la pobreza, con un rol estelar de la política económica y por ende, con una menor participación de la política social de combate a la pobreza.

En el capítulo IV, presentaremos la evolución de la pobreza tanto en México como en China, para constatar que la pobreza se ha reducido en el caso chino, mientras que en el caso mexicano, no sólo no se ha reducido sino que ha aumentado en algunos años o, en el mejor de los casos, se ha estancado.

La explicación de los resultados diferenciados se da por la fundamentación y congruencia de la política económica en China así como por la complementariedad de la política social, mientras que en el caso de México, por la incongruencia de la política económica y su desvinculación de la política social.

Para concluir la presente investigación, se presentará un breve apartado de conclusiones en las que se resumirán los hallazgos principales y se esbozará una serie de recomendaciones, cuya pretensión será únicamente la de generar ideas para reducir la pobreza en México, ya que en el caso de China, las autoridades, los encargados y los académicos especializados en la reducción del fenómeno de la pobreza, hasta ahora, han avanzado sólidamente en su objetivo de reducirla, a pesar de que aún hay una cantidad considerable de población en condiciones de PE.

Fundamentos teóricos de la política económica del desarrollo para el combate a la pobreza extrema en México y China

INTRODUCCIÓN

En la ciencia económica, desde su nacimiento, el tema social ha estado implícito en su interés científico. A Adam Smith le interesó saber los factores que hacen que un país genere riqueza e invariablemente analizó también los factores que impiden a los países generar dicha riqueza, es decir de lo que los hace registrar un grado de retraso y pobreza material en la población.

Obviamente, no existe una teoría económica propiamente dicha de la pobreza ni de los factores que la producen, pero sí existe el interés en la ciencia económica de generar las explicaciones y prescripciones, para saber qué causa el subdesarrollo en tanto expresión amplia de la pobreza y erradicarla, pues desde sus orígenes, la ciencia económica ha considerado la pobreza como un fenómeno social indeseable y una de las razones de ser de la ciencia económica, en tanto que esta última pretende generar las explicaciones, los modelos, las técnicas, las prescripciones y sobre todo, las teorías que coadyuven a generar bienestar económico material en la población.

Si bien es cierto que en la ciencia económica, en cuanto tal, existen diversas ramas teóricas, que tienen la finalidad de analizar, a su vez, desde diversas aristas, el fenómeno económico y de analizar las causas, factores, condiciones y consecuencias para el desarrollo económico, se debe reconocer que la aspiración suprema de toda sociedad en el tiempo es encontrar la mejor concepción teórica que ayude no sólo a comprender la naturaleza del fenómeno del subdesarrollo, sino a encontrar la mejor arma para combatirlo y superar ese retraso económico.

Desde ese punto de vista, parecería que la elección de la teoría económica para analizar el fenómeno de la pobreza es un asunto resuelto, pues la teoría del desarrollo económico tiene la finalidad de analizar los factores que mantienen a un país sumido en un estado de retraso económico an-

cestral, ya que los análisis y prescripciones de la teoría económica del desarrollo tienen que ver con las transformaciones de las estructuras económicas e institucionales de los países en el largo plazo, para propiciar el bienestar material de la población. Sin embargo, en los hechos, esta teoría no incide en el corto plazo, como sí lo hace la teoría pura de la política económica. Por lo anterior, es que en este escrito analizaremos primeramente la problemática de la pobreza desde esa perspectiva teórica, que así complementa la teoría del desarrollo económico.

Además, ante la urgencia del cambio real de fondo en relación con este fenómeno, el corto plazo se vuelve fundamental para poder pensar que en el largo plazo las cosas podrán cambiar para mejorar tanto la estructura económica como social e institucional de los países. De hecho, en el corto plazo, está incluido el largo plazo y están inmersos los cambios estructurales e institucionales, necesarios para pensar en un posible desarrollo económico de largo alcance.

Por lo anterior, en el corto plazo, el enfoque teórico que, creemos, más nos puede ayudar a analizar los factores económicos que pueden contribuir a la generación de riqueza y crecimiento es el de la política económica para el desarrollo económico, en tanto que su finalidad es contribuir al logro del bienestar económico material de la población en el corto plazo en una perspectiva de largo plazo, siempre y cuando ésta se aplique lo más próximo a lo que prescriben los especialistas de este enfoque teórico y se logren establecer las condiciones teóricas y de la praxis de la política económica del desarrollo.⁸

Sin embargo, antes de analizar el tipo de política económica para el desarrollo económico, analizaremos las explicaciones y prescripciones de las dos principales corrientes teóricas de la ciencia económica, que sirven a los gobiernos para fundamentar la toma de decisiones y formular e implementar sus políticas económicas para el desarrollo.

Estas políticas económicas se sustentan en los postulados elementales de la teoría keynesiana y en la llamada, por nosotros, “nueva teoría econó-

⁸Las aportaciones de John Stuart Mill o de John Rawls acerca de la teoría de la justicia para el tratamiento del fenómeno de la PE las descartamos, ya que la finalidad de este escrito es comparar las políticas económicas para el desarrollo económico implementadas en México y China, a partir de sus resultados y, con base en ellos, hacer propuestas de cambio para el caso de México. Y, en principio, la teoría de la justicia o de la moral, poco tienen que ver con el tema.

mica liberal”, la cual representa el sincretismo y pragmatismo, en algún momento, de la convergencia de la teoría clásica, austriaca y la neoclásica o marginalista,⁹ sin dejar de considerar que esta propuesta nuestra podrá generar una desaprobación de los seguidores de los economistas austriacos, debido a que, para estos últimos, la teoría neoclásica y marginalista es un caso particular de la escuela austriaca o porque podría interpretarse como una aberración que se les considere dentro de una misma propuesta teórica “híbrida” (Palacios Sommers, 2008).

Cabe aclarar que, desde sus inicios, ambas disciplinas han generado un debate entre los teóricos de la ciencia económica, al interior de la teoría de la política económica del desarrollo, para consensar la mejor propuesta teórica que resuelva el problema de la insuficiencia de recursos y la distribución, y por ende se puedan generar condiciones para una reducción de la desigualdad y la pobreza (González, 2009b).

Es obvio decir que en las últimas décadas el paradigma económico dominante se ha inclinado hacia la nueva teoría económica liberal de la que han surgido también “políticas económicas nuevo liberales” que se han aplicado en la mayoría de los países, tanto desarrollados como subdesarrollados. Esta teoría tiene como principal basamento ideológico a tres teóricos: Eugen Ludwig von Mises y Friedrich Augustus von Hayek, de la escuela austriaca, y el norteamericano Milton Friedman, de la escuela de Chicago, en la vertiente monetarista de dicho enfoque.¹⁰

Al analizar las posturas entre esas dos corrientes del pensamiento económico y su convergencia en la teoría y praxis de la política económica para el desarrollo, nos lleva a comprender por qué existen resultados disímiles en materia de resultados de política económica en México y en China.

En sí, las dos teorías que se presentan en este capítulo, pretenden contribuir a la clarificación de los fundamentos teóricos en que se basa el

⁹Es más común denominar a esta teoría como neoliberalismo, que supone el resurgimiento, en la década de los setenta del siglo xx, de los enfoques neoclásicos, con supuestos y prescripciones tanto de la economía clásica, pero particularmente de la escuela austriaca.

¹⁰El lector informado sabe que aunque estos tres autores son representantes de esta teoría, en el fondo hay divergencias entre ellos. Los dos primeros son continuadores de los planteamientos de la escuela austriaca, creada por Carl Menger en 1871, luego de publicada su obra seminal: *Principios de economía política*, y sus discípulos Eugen Bohm-Bawerk y Friedrich von Wieser; mientras que Friedman fue discípulo de Ludwig von Mises, siendo éste quien radicalizó y llevó a efecto sus ideas (De Soto, internet).

diseño e implementación de la política económica aplicada tanto en China como en México.

En ese sentido, la finalidad de este capítulo será analizar las prescripciones que hacen los creadores de estas dos teorías, que sirven de fundamento a la teoría de la política económica del desarrollo, que para lograr sus objetivos de mejorar el bienestar económico y material de la población en el largo plazo y, por ende, para reducir y/o eliminar la PE, debe asumir ciertas decisiones de política económica en el corto plazo, las cuales, invariablemente, se circunscriben dentro de uno u otro enfoque teórico.

CONSIDERACIONES INICIALES

La Gran Depresión de 1929-1933 marcó, de alguna manera, el fracaso de las políticas económicas surgidas de la escuela neoclásica, que fue incapaz de dar respuesta a esta gran depresión, conocida como la primera gran crisis económica del capitalismo. Las medidas sugeridas por John Maynard Keynes (sólo Keynes, en adelante) para hacer frente a la crisis fueron la base para reactivar la economía y dar respuesta a las demandas de empleo de la población y fundamentar la presencia del gobierno en la economía.

En efecto, la *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero* de Keynes, aunque se publicó en 1936, influyó de manera determinante, para hacer caer las prescripciones de las medidas de libre cambio que se aplicaban previamente a la crisis económica. El deterioro de las condiciones económicas de los agentes económicos: familias, empresas y gobierno, fue el argumento principal para que el gobierno reasumiera su rol de agente económico principal, para implementar políticas de gasto e inversión pública, que hiciera salir a la economía de la crisis.

La recuperación que se empezó a experimentar en la economía de los Estados Unidos y del mundo en los años subsiguientes reafirmó el triunfo de la teoría keynesiana por sobre la marginalista y neoclásica (Guillén Romo, 1990). Desde entonces y hasta fines de la década de los setenta del siglo xx, imperaron en el mundo las políticas económicas de corte keynesiano.

Sin embargo, los acontecimientos económicos que se presentaron a partir de finales de la década de los setenta y los ochenta del mismo siglo

XX dieron pie al resurgimiento del cuestionamiento a los excesos keynesianos, propiciando la implementación, nuevamente, de medidas económicas de corte liberal, en la modalidad nuevo liberal, lo que propició que el nuevo liberalismo económico haya tenido un contexto favorable en los acontecimientos recientes de la historia económica mundial, para su desenvolvimiento e implementación.

En efecto, el fracaso del sistema de tipos de cambio fijos, estipulados en los acuerdos de Bretton Woods; la devaluación del dólar en 1971; la primera alza del precio del petróleo en 1973-1974 y las subsecuentes alzas y caídas en su precio, de la década de los ochenta y primera década del siglo XXI; la liberalización en Estados Unidos de los movimientos de capitales en 1974 y la posterior apertura de los mercados de capitales y de bienes que se vivió en el mundo entero; la reaparición del fenómeno inflacionario a partir de la década de los setenta del siglo XX; la subida de las tasas de interés internacionales a inicios de los ochenta y la crisis de la deuda externa de 1982 dieron pie al resurgimiento, en toda su plenitud, de las políticas económicas para el desarrollo económico de corte nuevo liberal (Kizner, 2009).

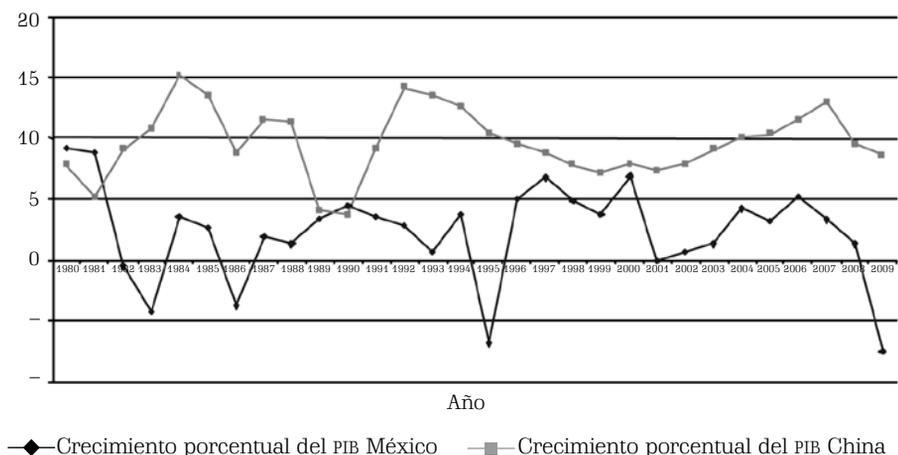
A partir de entonces, la mayor parte de los países del mundo vieron cómo se impuso el llamado Consenso de Washington a fines de los ochenta y desde entonces, la mayoría de ellos nada ha podido ni querido hacer para contener y mucho menos derrocar ese paradigma (Guillén Romo, 1997).

La puesta en marcha de estas políticas ha generado problemas y desequilibrios económicos fundamentales en la mayoría de los países en los que se implementaron sus políticas económicas de desarrollo, siendo el más contrastante, el del crecimiento económico. En efecto, el crecimiento económico, que ha sido la justificación última de este consenso, ha enfrentado vaivenes en la mayoría de los países, que al no contar con las instituciones *ad hoc* para sustentar dichas políticas ni han hecho las reformas económicas necesarias al interior de sus sistemas económicos (Banco Mundial, 1998), han registrado bajas tasas de crecimiento económico y periodos de crisis recurrentes.

Así, desde que se implementó en 1982 la política económica para el desarrollo, en el caso de México, ha propiciado que la tasa de crecimiento sea apenas superior al 2.4 por ciento durante estos años, mientras que en el caso de China, que no aplicó una política económica para el desarrollo sustentado en la nueva teoría económica liberal, su tasa de crecimiento ha sido superior al 9 por ciento promedio anual a partir de 1980.

En la gráfica siguiente, se pueden apreciar ambas tasas de crecimiento promedio anual. Esta gráfica muestra patéticamente cuál es la diferencia entre los resultados, en materia de crecimiento, de una política económica con fundamentos nuevo liberales y de otra con fundamentos keynesianos y poskeynesianos. Derivado de ello, se podría afirmar, *a priori*, que China, con una tasa de crecimiento económico alto y sostenido, ha podido incidir en la reducción de la pobreza y de la PE en particular, al generar en su sistema económico, las condiciones para que su población, que vivía en condiciones de PE, pueda por ella misma, y con las oportunidades que la economía pujante le proporciona, salir del nivel de PE en que se encontraba.

Gráfica 1
 PIB de México y China, 1980-2009



Fuente: Elaboración propia con base en BSS, varios años, e INEGI, varios años.

A continuación, analizaremos los aspectos centrales de cada uno de estos enfoques teóricos, para comprender mejor la forma en la que opera la política económica del desarrollo tanto en México como en China.⁴¹

⁴¹En el capítulo, se analizarán básicamente las formulaciones y prescripciones de los creadores de estos planteamientos y enfoques teóricos, pues la finalidad del escrito es encontrar los fundamentos iniciales en los que se han basado y basan el diseño e implementación de una determinada política económica para el desarrollo económico en México y China.

La palabra liberalismo es, sin duda, hasta cierto grado, ambigua tanto en el vocabulario político como en el económico. Se podría decir que designa una filosofía política fundada en el valor de la libertad individual; describe así mismo un conjunto de principios y valores ideológicos e identifica una perspectiva de análisis frente a los mecanismos rectores del funcionamiento de la economía. Todos sus significados tienen su fundamento en el llamado liberalismo clásico, característico de un modo de observar el mundo de la economía política, que se remonta por lo menos hasta Adam Smith.

Los principios básicos del liberalismo fueron formulados a lo largo del siglo XVIII y se pueden resumir así (Montero, 1999):

- El individuo es la fuente de sus propios valores morales.
- El proceso de comercio e intercambio entre individuos tiene tanto propiedades de eficiencia para lograr el bienestar colectivo, como de exaltación de la libertad.
- El mercado es un orden espontáneo para la asignación de recursos.
- El intercambio entre las naciones no sólo acrecentará la riqueza mediante la división internacional del trabajo, sino que también tenderá a reducir las tensiones políticas y la guerra, y finalmente,
- La política pública debería limitarse a las pocas preocupaciones comunes de los individuos, la libertad, la seguridad, la justicia, etcétera.

Con el riesgo de resumir en exceso los rasgos distintivos del liberalismo clásico, Dos Santos (1999) considera que éstos pueden sintetizarse en:

- Primero. Un compromiso con la libertad personal, definida como la no interferencia en las creencias y en la búsqueda de objetivos privados.
- Segundo. Una política de estricta libertad económica, a la que habitualmente se denomina *laissez faire*; y
- Tercero. Una doctrina del gobierno, restringido a asegurar las funciones básicas de la organización social: la libertad, la seguridad y la justicia.

Este liberalismo clásico entró en decadencia hacia fines del siglo XIX, y el término liberal empezó a ser usado frecuentemente para describir un liberalismo intervencionista o social, particularmente en Estados Unidos y

en el Reino Unido. Así, liberal, en el sentido político, llegó a identificar a aquel que simpatizaba por la intervención del Estado para corregir particularmente las injusticias sociales.

En el siglo XX, el liberalismo económico registró, primeramente, un resurgimiento teórico hasta antes de la Gran Depresión (de 1929-1933) y estuvo representado por la escuela austriaca. Posteriormente, en los setenta del mismo siglo, experimentó una aplicación de sus prescripciones, en las políticas económicas para el desarrollo en la mayoría de los países. Las políticas nuevo liberales que se aplicaron en la mayoría de los países, tanto desarrollados como subdesarrollados, se basaron, como ya se dijo, principalmente en las prescripciones de tres economistas: los austriacos Eugen Ludwig von Mises y Friedrich Augustus von Hayek, y el norteamericano Milton Friedman.

Esta tríada de autores, parafraseando a Guillén Romo (1997), se convirtió en los nuevos profetas que restauraron los textos sagrados y dieron cabida al nuevo testamento de esta nueva teoría económica liberal. Y aunque, como veremos en seguida, el auge de esta teoría, y sobre todo la puesta en práctica de la misma, se realizó principalmente entre los años setenta y ochenta del siglo XX, algunas de las principales obras de estos personajes fueron escritas desde mucho tiempo antes.¹²

La finalidad básica de la escuela de la nueva teoría económica liberal, era la de preparar el camino para la instalación de una nueva etapa capitalista basada en la libertad económica, política y social. Guillén Romo (2005) sintetiza este pensamiento:

[...] después de un largo periodo en el cual todo el mundo entre los economistas neoclásicos se auto calificaba de keynesiano (excepto Hayek y Mises, quienes siempre se opusieron a Keynes), los dogmas de la regulación mediante el mercado volvieron a emerger a finales de los años setenta, tanto en el terreno de las ideas como en el de las prácticas gubernamentales en todas sus variantes: Neoliberalismo hayekiano, Neoliberalismo

¹²En el caso de Mises, a quien se reconoce como la principal influencia ideológica sobre Hayek, su principal escrito, *Liberalism*, lo publicó en 1927; asimismo el caso de Hayek, quien desde 1920 empezó a escribir su principal obra titulada *El camino de la servidumbre*, publicada en 1944; el caso de Milton Friedman es un poco diferente ya que, aunque empezó a publicar escritos desde los cincuenta, y publicó una de sus obras importantes en 1962 (*Capitalism and Freedom*), su principal obra la realizó en 1980, junto con su esposa Rosa de Friedman, la cual se titula *Free to Choose*. Cachanosky (2009), en la escuela austriaca de economía, hace un excelente análisis de las principales aportaciones de los teóricos de esta importante escuela del pensamiento económico.

friedmaniano, Anticipaciones racionales y Economía de la oferta. Más allá de sus grandes diferencias, todos estos enfoques convergen en un propósito común: afirmar la supremacía de la economía de mercado por todos los medios posibles tal y como se estipuló desde 1947 en la primera reunión del Mont-Pélerin en Suiza.

Al respecto, Theotono dos Santos (1999) también lo describe:

Así, hizo su aparición el Nuevo Liberalismo Económico, apoyado en el enorme aparato de propaganda ideológica y de coordinación de políticas económicas, en franca oposición a la hegemonía Keynesiana, que justificaba la intervención estatal; también, en contra de la fascinación que provocaba la Unión Soviética y el romanticismo de la revolución rusa; el desarme de los intelectuales, y sobre todo de los economistas dispuestos a presentar proyectos de desarrollo nacional, y la contrarrevolución intelectual, en el sentido de Milton Friedman, refiriéndose al periodo posterior a la Segunda Guerra Mundial.

Por lo anterior, para los años setenta del siglo xx, fue surgiendo una tendencia nuevo liberal referida a un grupo de políticos e intelectuales, quienes criticaron el hecho de que la intervención gubernamental fue, en el pasado reciente, demasiado extensa y que debería hacerse un uso mayor del mercado y menor del Estado.

Desde entonces, el término nuevo liberalismo cobijó una especie de renacimiento y desarrollo de las ideas liberales clásicas, tales como la importancia del individuo, el papel limitado del Estado y el valor del mercado libre. Este enfoque afirma que si los individuos pueden libremente perseguir sus propios intereses, las consecuencias colectivas serán mucho más beneficiosas que la represión de la fuerza o que la acción gubernamental.

Asimismo, esta proposición constituye el fundamento del llamado individualismo metodológico, que es, desde un punto de vista teórico, el corazón mismo de la teoría liberal según el nuevo liberalismo, el fracaso del gobierno en la consecución de sus metas es predecible y ha sido confirmado por la experiencia. En cambio, el mercado y el intercambio voluntario de bienes y servicios satisfará habitualmente los requerimientos de los individuos con mucha mayor eficacia que el gobierno, dentro de las restricciones de recursos limitados.

En realidad, el nuevo liberalismo, y más precisamente el resurgimiento de las ideas liberales que impulsaran desde los años cuarenta del siglo XX Von Mises y Von Hayek, ha tenido un contexto favorable para su desenvolvimiento en los acontecimientos recientes de la historia económica mundial (Guillén Romo, 1997).

Como se observa, esta doctrina, que durante un periodo de 40 años aproximadamente estaba reducida solamente a un aporte teórico, a partir de la crisis global de fines de los setenta e inicios de los ochenta del siglo XX, fue rescatada enfáticamente por todos los sectores conservadores de los países industrializados, con la intención de utilizarla como la tabla de salvación para poner fin a la recesión económica. Este fue otro elemento importante de su éxito: el ascenso al poder político de los grupos conservadores.

El debut práctico y efectivo de las ideas nuevo liberales en las esferas del poder real se produjo en 1979 con la incorporación de las mismas al programa económico del gobierno conservador inglés de la primera ministra Margaret Thatcher; luego se fortaleció y dio el gran paso hacia su transformación ideológica hegemónica en 1980, con la adopción de esta doctrina por parte del gobierno republicano de Ronald Reagan en Estados Unidos (Kizner, 2008), que tuvo como principal asesor económico a Milton Friedman, seguidor de la escuela austriaca de Mises y considerado el padre del neomonetarismo.

Las causas de la pobreza en la nueva teoría económica liberal

En lo referente al fenómeno de la pobreza, para la nueva teoría económica liberal, extrañamente a lo que se pudiera pensar, sí les interesa combatir. Para los nuevo liberales, la pobreza es resultado de: el azar, la elección (los errores, más que aciertos, de los individuos) y fuerzas exógenas y nada tiene que ver el mercado. Además, el fenómeno de la pobreza puede ser agravado por algunas fuerzas exógenas.

Con respecto a las fuerzas exógenas, éstas son: la ineficacia del gobierno (al obstaculizar la competencia y no permitir la democracia, además por su aparato burocrático gigante, su política deficitaria e inflacionaria y su centralismo y reglamentación); los sindicatos fuertes, con injerencia en las políticas públicas; los fenómenos naturales y las guerras (que para esta escuela, tienen que ver más con la inter-

vención de los gobiernos en las economías que con el funcionamiento de libre mercado).

Para esta corriente, se debe eliminar totalmente la participación del gobierno en la economía, o hacer eficaz su funcionamiento (disminuir su aparato y tener una política de gobierno equilibrada y transparente) y disminuir el peso de los sindicatos o eliminarlos (Von Hayek, 1994).

Un hecho irrefutable para esta corriente es que siempre habrá pobreza en la sociedad, pero será de menor magnitud (y se estará en mejor situación) en una economía capitalista de libre mercado, que en una economía dirigida. Así, mencionando a Von Hayek: “en cualquier opción, siempre habrá perdedores, pero éstos estarán en mejor situación estando en una economía de mercado que en alguna otra” (Guillén, 1997).

Esto se debe a su convencida fe en los beneficios del libre mercado, el cual, según ellos, mediante una mano invisible, beneficia mutuamente a todos los participantes otorgándoles una mejor situación que cualquier otro sistema existente.

Así, en la nueva teoría económica liberal, se observa que la pobreza ha sido resultado de: el azar, la elección y de fuerzas exógenas al sistema capitalista.

Con respecto al azar, son varias las cosas que uno no puede manejar y que son cosas fortuitas, por ejemplo: nacer en uno u otro país, en una familia pobre o rica, quedarse huérfano, enviudar, sufrir un accidente, padecer una enfermedad crónica, etcétera. Por lo cual, este factor no requiere de gran análisis como elemento causal de pobreza.

En lo referente a la elección, se explica por los errores que los individuos tienen al realizar elecciones. Por ejemplo: elegir estudiar o no estudiar, elegir prepararse o no, elegir emprender un proyecto o no, elegir arriesgarse o no, elegir conseguir financiamiento o no, etcétera. Todas estas elecciones pueden resultar correctas o erróneas, dependiendo de la información que se tenga para la correcta toma de decisiones.

En lo que confiere a las fuerzas exógenas, éstas se refieren a: la ineficacia del gobierno (al no permitir el establecimiento de la democracia, al obstaculizar la competencia, al tener una burocracia excesiva que le ha hecho incurrir en déficits desmedidos e inflacionarios y a su centralismo y reglamentación), a los sindicatos fuertes con injerencia en las políticas públicas (sobre todo en políticas salariales y de control de precios, que

impactan en la inflación) y a las guerras y los fenómenos naturales (terremotos, incendios, huracanes, tsunamis, temperaturas extremas –heladas e insolaciones, cambio climático, etcétera).

Así, según los nuevo liberales, si se deja a la economía capitalista actuar de manera libre, existirá menos pobreza, sobre todo porque los elementos causales serán menores y porque la situación general de la población mejorará gracias a la mano invisible. En esta situación los únicos factores prevaecientes que podrían causar la pobreza serían el azar, la elección y las fuerzas exógenas.

Para ellos, existen dos maneras de coordinar las actividades económicas (Guillén, 1997): la planificación centralizada y el mercado. Consideran que la planificación central implica el uso de la fuerza. El mercado encuentra su fundamento en la cooperación voluntaria de los individuos.

Consideran que la experiencia del capitalismo de mercado (siglo XIX y principios del XX) ha sido la de mejores resultados económicos en la historia económica contemporánea. En su libro *Liberalismo*, aparecido en 1927, Mises comenta al respecto que:

Con todo, aunque su predominio fue breve e incompleto, el liberalismo logró transformar la faz de la tierra. Produjo un desarrollo económico sin precedentes en la historia del hombre. Al liberar las fuerzas productivas, los medios de subsistencia se multiplicaron como por encanto. Cuando empezó la primera Guerra Mundial, nuestro planeta tenía una población incomparablemente mayor que nunca antes y la inmensa mayoría gozaba de un nivel de vida incomparablemente superior. La prosperidad engendrada por el liberalismo redujo drásticamente el azote de la mortalidad infantil y elevó sustancialmente el promedio de vida (*sic*).

Tal prosperidad en modo alguno benefició exclusivamente a una clase específica de privilegiados. Muy por el contrario, en vísperas de la primera Guerra Mundial, el obrero europeo, el americano y el de los dominios británicos vivía mejor y más confortablemente que los aristócratas de épocas muy cercanas. [...] Hubo optimistas que comenzaban a entrever una era de paz perpetua [...] Pero las cosas cambiaron pronto.

Apenas dos décadas después, como afirma Mises las cosas cambiaron, debido a la planificación centralizada, la cual, argumenta, ha demostrado su incompetencia para el progreso. Sobre esto, agrega Mises (1927):

Gran parte de los logros liberales fueron desvirtuados por las poderosas y violentas corrientes de opinión antiliberal que surgieron en el propio siglo XIX. Nuestro mundo actual no quiere ya ni oír hablar del liberalismo. [...] El poder público se encuentra hoy en día, por doquier, en manos de las fuerzas antiliberales. Los programas de tales partidos desencadenaron, ayer, la primera guerra mundial y, actualmente, por virtud de cuotas de importación y exportación, tarifas aduaneras, barreras migratorias y medidas similares, están aislando cada vez más a todas las naciones. Esos mismos idearios han auspiciado, en la esfera interna de cada país, experimentos socialistas que sólo han servido para reducir la productividad del trabajo y aumentar la escasez y la pobreza.

Sólo quien voluntariamente cierre los ojos a la realidad puede dejar de ver por doquier signos anunciadores de una inminente catástrofe económica de ámbito mundial. El antiliberalismo apunta hacia el colapso de nuestra civilización.

Así, de acuerdo con Cordera y Tello (1981), los nuevo liberales mencionan que los principales culpables de la crisis de los setenta fueron, entre otros:

- El desdoblamiento de la democracia y el deterioro consecuente de la legitimidad de los gobiernos y las instituciones constituidas.
- El gigantismo del aparato estatal, que ha generado un déficit desmedido e inflacionario.
- Exceso de centralismo y de reglamentación.
- La conversión de los sindicatos en fuerzas de alcance nacional, con una clara injerencia en la política pública.
- El renacimiento del nacionalismo.

Por lo tanto, mencionan que, si la planificación del mercado es la culpable de casi todas las desgracias del mundo contemporáneo, la solución es volver a los principios de la economía de mercado libre. De acuerdo con Friedman, el intercambio permite que personas dispersas por todo el mundo cooperen entre sí, aun cuando sólo tengan en mente sus propios intereses particulares. “El sistema de precios es el mecanismo que lleva a cabo esta tarea, sin una dirección central y sin exigir que las personas se hablen o simpaticen entre sí” (Guillén, 1997).

Para ellos, la ventaja que tiene el mercado radica en que éste se adapta continuamente a los cambios ínfimos en los datos que subyacen en la econo-

mía, con lo cual hay una mayor efectividad en la asignación de recursos en comparación a como sucede bajo el sistema de planificación centralizada.

Es éste el beneficio que trae un sistema de mercado, beneficio que no es posible lograr fuera de dicho contexto. Precisamente es la institución del mercado lo que permite que surja el carácter correctivo de los precios ante el error: sin un mercado, no es posible corregir el error, que es la base de la asignación eficiente de los recursos.

Para ellos, los precios tienen tres funciones (Guillén, 1997):

1. Transmitir información. Los precios funcionan como un mecanismo que informa de los cambios, las oportunidades y los riesgos que existen en el mercado. En esta función, es necesario señalar que todo lo que impide que los precios expresen libremente las condiciones de la oferta y de la demanda representa un obstáculo para la información exacta. Sin embargo, por muy importantes que sean las distorsiones privadas del sistema de precios, el gobierno actualmente es la principal fuente de interferencia en el sistema del mercado libre, mediante medidas de política que fijan o que afectan a ciertos precios (particularmente los salarios), mediante la reglamentación gubernamental de las industrias particulares, con políticas monetarias y fiscales que crean inflación.
2. Proveer un estímulo que tiende a hacer adoptar métodos de producción menos onerosos. Mencionan que, al transmitir información, los precios propician un impulso al reaccionar frente a esta información, para estimular el trabajo y el esfuerzo. Aunque no descartan que también la intervención del gobierno puede tergiversar esta información o puede impedir que los individuos reaccionen libremente frente a ella.
3. Determinar el reparto del ingreso. Sostienen que las personas físicas obtienen ingresos gracias a la mediación del mercado, a partir de los recursos que éstas poseen (acciones, obligaciones, tierras y capacidad personal, entre otros).

De esta manera, la cohesión de una sociedad libre no se puede asegurar ni mediante la fuerza ni mediante el poder, sino mediante leyes (generales). Ciertamente es concebible que el orden espontáneo que llamamos sociedad pueda existir sin gobierno: esto a condición de que un mínimo de

reglas requeridas sea observado, sin que un aparato organizado tenga que asegurar la aplicación de estas reglas. No obstante, en la mayoría de los casos, la organización que llamamos gobierno se revela indispensable para vigilar que las reglas sean respetadas (Guillén, 1997).

Ante esta situación, Hayek (1994) considera que el Estado debe limitarse a establecer reglas para situaciones generales y debe permitir plena libertad a los individuos en todo lo que tenga que ver con las condiciones concretas, porque sólo ellos pueden conocer plenamente las circunstancias de cada caso y adaptar sus acciones a las mismas. Si los individuos han de poder hacer planes efectivos, tienen que poder predecir las acciones gubernamentales que puedan afectar esos planes. Y si esas acciones han de ser predecibles, tendrán que estar determinadas por reglas independientes de las condiciones concretas.

Consideran que la gente suele pensar, de manera errónea, que el liberalismo se distingue de otras tendencias políticas en que procura beneficiar a determinada clase, la constituida por los poseedores, los capitalistas y los grandes empresarios, en perjuicio del resto de la población. Sin embargo, desde su propia perspectiva, lo que propone el liberalismo es el bien de todos.

Desde un punto de vista histórico, el liberalismo fue el primer movimiento político que quiso promover no el bienestar de grupos específicos sino el general. Difiere del socialismo –que igualmente proclama su deseo de beneficiar a todos– no en el objetivo perseguido, sino en los medios empleados.

Hay, sin embargo, quienes opinan que las consecuencias del liberalismo, por la propia naturaleza del sistema, al final resultan favoreciendo los intereses de una clase específica. Esa afirmación carece de fundamento, menciona Mises en su libro *Liberalismo*.

Afirman que la actividad racional se diferencia de la irracional en que implica momentáneos sacrificios. Que éstos no son sino sacrificios aparentes, pues quedan ampliamente compensados por sus favorables resultados futuros.

Para los nuevos liberales, que exista en el mundo pobreza y estrechez no constituye un argumento válido contra el liberalismo. Esa penuria y esa necesidad son, precisamente, las lacras que el liberalismo quiere suprimir, proponiendo, al efecto, los únicos remedios realmente eficaces (Mises, 1937).

La naturaleza no regala nada, decía Mises. Todo lo contrario, es avara, brutal, despiadada. Es por eso que la pobreza ha existido siempre. No obstante, dicha pobreza permite valorar los triunfos liberales y capitalistas al comparar el nivel de vida actual con el que prevaleció en todas partes y durante toda la historia de la humanidad hasta la edad moderna.

Las sociedades que aplican principios liberales suelen calificarse de capitalistas y capitalismo se denomina al régimen que en ellas impera. Sin embargo, hoy en día resulta difícil demostrar la enorme potencialidad social del capitalismo puesto que la política económica liberal sólo se aplica parcialmente.

Con todo, se puede denominar justamente a nuestra época la edad del capitalismo, ya que toda la actual riqueza proviene de la operación de instituciones típicamente capitalistas. La mayoría de nuestros contemporáneos goza de un nivel de vida muy superior al que los más ricos y privilegiados disfrutaban hace tan sólo unas pocas generaciones. Ha sido así, gracias a las ideas liberales (Von Hayek, 2009).

De la misma manera menciona que los perdedores son menos pobres en una economía libre que los que viven en una economía planificada.

Para el nuevo liberalismo, si luchamos por el dinero es porque éste nos ofrece el mayor rango de opciones al disfrute del producto de nuestro trabajo. Debido a que las limitaciones del dinero son las que nos hacen sentir las limitaciones de nuestra relativa pobreza, el dinero viene a simbolizar esas posibilidades de los pobres, en relación con las que tenían los ricos hasta hace poco.

Los valores económicos son menos importantes para nosotros que muchas otras cosas, precisamente porque somos libres de decidir lo que, para nosotros, es más o menos importante. La cuestión que plantea la planificación económica es si somos nosotros los que debemos decidir lo que es más o menos importante o si son las autoridades planificadoras. Una autoridad planificadora controlaría la utilización de los recursos limitados para la satisfacción de todos nuestros objetivos.

Por tal motivo, los nuevos liberales consideran que entre más se esfuerce el Estado por controlar las actividades económicas de sus ciudadanos, hasta en el más mínimo detalle, el ciudadano común se sentirá cada vez más encerrado dentro de un yugo político, y ese mismo ciudadano disfrutará de un nivel de vida cada vez más pobre y ejercerá

cada vez menos poder sobre su propio destino. Los individuos se convierten, entonces, en víctimas de controles que les impiden disfrutar de su libertad (Guillén, 1997).

Finalmente, la nueva teoría económica liberal percibe los resultados negativos como desequilibrios pasajeros, cuya responsabilidad sólo incumbe a fuerzas exógenas que perturban los ajustes naturales del mercado (Guillén, 1997). Y reiteran, que en una economía de mercado, la pobreza es resultado de: el azar, la elección (los errores más que aciertos de los individuos) y de fuerzas exógenas. En cambio, en una economía planificada, la pobreza es resultado de la obstaculización de la competencia y de la ineficacia del gobierno.

LA TEORÍA KEYNESIANA

La Teoría Keynesiana surge, principalmente, para dar una explicación de la situación de desempleo y crisis existente en los años treinta del siglo XX, así como de la producción real por debajo de la potencial (conocida como de pleno empleo).

La exposición de esta teoría es sobre la base de lo publicado por Keynes en 1936, en su libro *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero*, debido a que es la base de la teoría denominada keynesiana, y debido a que fue la teoría de la demanda de que se tuvo mayor conocimiento (y reconocimiento) durante su tiempo de auge. Se integra a Michael Kalecki (1985) a la teoría keynesiana en la explicación de la inversión al analizar y enfatizar su dependencia del riesgo. Asimismo, Hyman P. Minsky (1992) también se incorpora en el tema de la inversión, pero al hablar del ciclo económico y la inestabilidad financiera, ya que él, con fundamento en la teoría keynesiana, realiza su tesis del ciclo financiero.

Así, a pesar de que el objeto de estudio de esta teoría no es el de la pobreza (aunque su situación y algunas de sus causas, en palabras de Keynes, eran indignantes e inconcebibles), permite, mediante una serie de análisis y reflexiones, obtener una explicación de este fenómeno en esta teoría.

Para la teoría keynesiana, el fenómeno de la pobreza se debe, principalmente, a dos aspectos: 1) la desigual distribución del ingreso y la riqueza, y 2) el desempleo. Ambos tienen tanto causas endógenas como exógenas. Con

respecto a la segunda, su causa exógena se debe a la existencia, en algunas economías, de escasez de medios de producción (capital), lo cual genera rentas a su propietario, y la causa endógena se debe al desempleo.

En lo referente al desempleo, este tiene como causas endógenas en la insuficiente y fluctuante demanda (mercado), la cual se debe al comportamiento de la Inversión, sobre todo por su vinculación al sistema financiero (y la especulación que en éste se presenta). Y como causa exógena se encuentra el establecimiento, por parte de algunos países, de acuerdos económicos internacionales en situaciones de desigualdad, relaciones tanto financieras como comerciales (de apertura de mercado).

El surgimiento de la teoría keynesiana, conocida también como teoría de la demanda, tuvo aparición en un contexto donde la mayoría de las economías pasaron por situaciones de crisis económica, combinada con alto desempleo y grandes desigualdades en los ingresos. Contexto en el que la teoría neoclásica prevaleciente en ese entonces (los años treinta) no podía explicar ni proponer alternativas viables para la salida de dicha situación (Garrido, Sánchez y Palacios, 2009).

Para esta teoría, el límite del producto viene dado por la dotación de los recursos y el problema al que se enfrenta el quehacer económico estriba en la asignación óptima de recursos escasos con el fin de obtener el máximo nivel de producto posible.

Así, la Gran Depresión de 1929 presentó un desafío a los economistas de la época. Resultaba difícil aceptar como válida la interpretación de la teoría neoclásica, según la cual el desempleo respondía a la rigidez de los salarios a bajar. En esa época, el problema no era el de la inflexibilidad de los salarios: los desocupados estaban dispuestos a trabajar por salarios menores pero la demanda de trabajo no aumentaba. Es decir, no podía explicar la existencia de desempleo de recursos productivos aún con el cumplimiento de sus supuestos.

Se imponía así la necesidad de una explicación alternativa que efectivamente diera cuenta de la situación que imperaba: ¿cómo explicar la coexistencia de medios de producción ociosos con la de trabajadores empleados y dispuestos a trabajar aún con salarios inferiores a los que prevalecían?

Keynes explica el nivel de actividad económica a partir de la demanda y del volumen de la inversión, es decir, de la demanda de bienes de capital que vienen a reponer y a ampliar el equipo productivo existente.

Sostiene que el problema de una economía capitalista no es aquel que se refiere a la asignación de los recursos escasos sino aquel que se desprende de la insuficiencia de la demanda. Es la debilidad de la demanda la que genera la existencia del equilibrio con desempleo; son las oscilaciones de la demanda las que explican el ciclo y la crisis. Estos últimos dependen entonces del mismo funcionamiento de la economía y no debe buscarse una explicación exógena para dar cuenta de su existencia (como por ejemplo la intervención del gobierno).

Para la teoría keynesiana, la pobreza se origina por la existencia de dos elementos: el desempleo y la desigual distribución del ingreso y de la riqueza. Ambos, tienen orígenes tanto exógenos como endógenos al sistema capitalista.

La desigualdad se origina por la existencia en algunas economías de escasez de capital (exógena), así como por el desempleo (endógena). En lo que se refiere al desempleo, éste surge debido a la insuficiente y fluctuante demanda (mercado), la cual se debe al comportamiento de la inversión (endógena), así como también al establecimiento de relaciones económicas internacionales desiguales (exógena).

Los elementos más importantes sobre los que esta teoría se fundamenta son (Fernández Díaz, 2008):

- Se refiere a una economía capitalista desarrollada en el corto plazo.
 - Por corto plazo se entiende un periodo de tiempo tal que en él, el equipo de capital no puede modificarse (el capital es constante).
- Por lo anterior, a cada nivel de producto corresponde un nivel de empleo.
- La producción se lleva a cabo siempre y cuando existan expectativas de ganancias.
 - Es necesario que la producción genere un excedente y que este excedente sea, en parte o totalmente, apropiado por la clase capitalista.
 - Para ello, se requiere que el precio del producto contemple esta ganancia y que el producto se realice efectivamente en el mercado; que sea demandado.
 - El salario real es menor o igual al valor del producto marginal del trabajo, pues de lo contrario el ingreso resultaría inferior al costo.
 - Un incremento en el ingreso lleva a un incremento en el consumo pero este último menor al aumento del ingreso (propensión marginal al consumo decreciente).

– A cada nivel de empleo ha de corresponder un salario igual al valor del producto marginal correspondiente a ese nivel de empleo.

Esta teoría propone un conjunto de medidas económicas para eliminar los inconvenientes señalados del capitalismo. Para la teoría keynesiana, el objetivo central de la política económica para el desarrollo económico es la consecución del pleno empleo. Al respecto, es conveniente citar a Keynes (1990):

Las consecuencias de la teoría expuesta son moderadamente conservadoras en otros aspectos, pues si bien indica la importancia vital de establecer ciertos controles centrales en asuntos que actualmente se dejan casi por completo en manos de la iniciativa privada, hay muchos campos de actividad a los que no afecta. El Estado tendrá que ejercer una influencia orientadora sobre la propensión a consumir, a través de su sistema de impuestos, fijando la tasa de interés y, quizá, por otros medios. Por otra parte, parece improbable que la influencia de la política bancaria sobre la tasa de interés sea suficiente por sí misma para determinar otra de inversión óptima. Creo, por tanto, que una socialización bastante completa de la inversión será el único medio de aproximarse a la ocupación plena; aunque esto no necesita excluir cualquier forma, transacción o medio por los cuales la autoridad pública coopere con la iniciativa privada. [...] Además, las medidas indispensables de socialización pueden introducirse gradualmente sin necesidad de romper con las tradiciones generales de la sociedad.

Así, el conjunto de medidas económicas se puede dividir en tres tipos de políticas: una política de inversión pública promotora de la demanda y redistribuidora del ingreso, una política fiscal distribuidora de ingresos y riquezas y una política reguladora del sistema financiero y de las relaciones internacionales.

Las causas de la pobreza en la teoría keynesiana

Como se mencionó, la teoría keynesiana daba respuesta al problema de la existencia y persistencia de crisis con desempleo involuntario. Explica las razones por las que el nivel de actividad económica no corresponde al máximo posible, dando lugar a la existencia de recursos ociosos, tanto físicos como humanos.

Específicamente, la teoría keynesiana da cuenta tanto del nivel en el que se fija el producto como de las oscilaciones del mismo y de la recurrencia de las crisis. Esta respuesta se obtiene sin la necesidad de apelar a elementos ajenos al propio funcionamiento de la economía capitalista.

Como se mencionó, para la teoría keynesiana, el funcionamiento normal de la economía capitalista está signado por las crisis, las oscilaciones y el desequilibrio. Lo que genera como principales efectos negativos: una distribución desigual del ingreso y de la riqueza, desempleo y amenaza recurrente de crisis.

Para él, el nivel del producto depende del nivel de la demanda, misma que puede ser activada mediante un conjunto de medidas tanto fiscales como monetarias, para lograr el mayor aprovechamiento de los recursos disponibles.

Keynes elabora una explicación del funcionamiento de la economía capitalista, donde el pleno empleo y el nivel del producto máximo no están garantizados, donde cabe precisamente el desempleo de los recursos de la producción.

Así, para la teoría keynesiana, la pobreza se origina por la existencia de dos elementos: el desempleo y la desigual distribución del ingreso y de la riqueza. Ambos elementos tienen orígenes tanto exógenos como endógenos al sistema capitalista.

El fenómeno del desempleo es en el que enfatiza más Keynes en su análisis, y también al que le dedica más espacio, en especial a los elementos endógenos que lo originan. Iniciemos con el análisis de este elemento causal de pobreza.

El desempleo

Unas causas del desempleo se encuentran en el propio funcionamiento del sistema capitalista, al dejarse que se fundamente en las fuerzas del mercado; son la insuficiencia y las variaciones de la demanda las que explican el comportamiento del desempleo. El análisis es el siguiente:

Cuando aumenta el empleo, aumentan el producto y el ingreso real. Al aumentar el ingreso real, aumenta el consumo, pero no tanto como el ingreso, diferencia que se acentúa a niveles mayores de ingreso. Por lo tanto, para que un nivel de empleo se mantenga estable, es necesario que la brecha que existe entre el producto total generado a ese nivel de empleo y la

demanda de bienes de consumo correspondiente a dicho nivel de ingreso se cierre con una demanda de bienes de inversión. De no ser el caso, porque la demanda de bienes de inversión es menor que la diferencia entre el producto y la demanda de bienes de consumo, ese nivel de empleo no será estable, ya que durante el periodo siguiente se producirá menos, hasta lograr que todo lo producido sea demandado. Por ello, toda vez que la inversión no cierre la brecha entre el producto de pleno empleo y la demanda de bienes de consumo, habrá desempleo. Sin embargo, a ese nivel, se garantiza la realización del producto. La oferta de trabajo es mayor a la demanda y no es posible absorber este excedente de trabajo por medio de reducciones de salario (Keynes, 1990).

La demanda

Keynes proporciona una explicación tanto del nivel en el que se fijan el producto y el empleo, como de los cambios de éstos, que tienden a lograr el equilibrio. Para él, el nivel del producto, y con él el del empleo, depende del monto de la demanda total. Es necesario entonces establecer los determinantes de los componentes de dicha demanda; esto es: el consumo, la inversión, el gasto público y el saldo de la balanza comercial, para poder determinar el nivel de actividad económica.

Keynes estudia pormenorizadamente las variables que dan cuenta del consumo y de la inversión, contemplando, al hacer este análisis, el efecto que sobre uno y otro tienen el sector externo y el gasto público.

El consumo. Sus determinantes y el multiplicador

Keynes sostiene como un hecho empíricamente comprobable que el consumo depende del ingreso y que, salvo a niveles de ingresos muy bajos, la totalidad del ingreso no se destina al consumo. Establece una relación entre el ingreso y el consumo, la propensión al consumo. Esta última indica que parte del ingreso se destina al consumo, ya que la totalidad del primero no es gastado.

La afirmación anterior no se mantiene a niveles muy bajos de ingreso. Aquí el consumo es mayor que el ingreso, financiándose con desahorro o endeudamiento, para poder mantener al consumo a un nivel mínimo de subsistencia.

Afirma también que la relación entre consumo e ingreso es tal que, a medida que aumenta este último, también aumenta el consumo pero en un monto inferior al incremento en el ingreso.

La reflexión es que, mientras mayor es el ingreso, mayor resulta en términos absolutos el consumo, pero a medida que aumenta el ingreso, la demanda de bienes de consumo crece cada vez más lentamente, representando por tanto una parte menor de ese ingreso. Así, para un ingreso global dado, la demanda de bienes de consumo que origina no depende sólo de la propensión al consumo sino también de la distribución del ingreso, ya que a mayores niveles de ingreso, menor es la parte demandada para el consumo y viceversa.

De aquí se infiere que mientras más equitativa sea la distribución del ingreso, mayor será la demanda de bienes de consumo y por ende mayor será el nivel de producto, empleo e ingreso. La propensión marginal al consumo juega un papel significativo en el análisis keynesiano de los determinantes del nivel de ingreso, en tanto define uno de los componentes de la demanda y en tanto permite cuantificar por medio del concepto del multiplicador, el incremento total del ingreso ocasionado por un aumento en el gasto.

Ni la magnitud de las fluctuaciones en el ingreso, que se traducen en fluctuaciones en el empleo, ni el logro del ingreso de pleno empleo, resultantes de los cambios en la inversión, dependen exclusivamente de la propensión marginal a consumir sino también de la propensión media al consumo. Así, en sociedades pobres, la propensión marginal y la propensión media al consumo son altas. Esta situación no significa que el nivel de consumo sea elevado, sino que gran parte de sus ingresos se destina al consumo.

En estas condiciones, un pequeño incremento en la inversión producirá un cambio marcado en el ingreso y en el empleo estimulará la demanda. Keynes considera, además, la posible existencia de algunos factores negativos que afectan al multiplicador, a lo que llama sus filtraciones. Dentro de las primeras, se encuentra la disminución del efecto multiplicador cuando se opera en una economía abierta, que cuenta con un elevado coeficiente de importaciones. En este caso, el aumento del gasto genera una demanda que se cubre parcialmente mediante importaciones, esto es, sin dar lugar a una demanda adicional para otros sectores de la economía y sin generar por lo tanto el cúmulo sucesivo de nuevas demandas que se derivan del gasto inicial.

El efecto multiplicador actúa aquí para otras economías. Una política reactivadora basada en el incremento del gasto público será incapaz de lograr su cometido, si el coeficiente de importaciones de la economía sobre la que se está actuando es positivo y no se cuenta con un crecimiento de las exportaciones en el sentido de que se tenga un saldo positivo creciente en la balanza comercial.

En un sistema económico abierto, con relaciones de comercio exterior, parte del multiplicador de la inversión acrecentada beneficiará a la ocupación en países extranjeros, ya que cierta proporción del aumento en el consumo reducirá la balanza exterior favorable de nuestro propio país [Keynes, 1990].

Otro factor que puede llegar a limitar el efecto multiplicador, causado por un incremento en el gasto, radica en el alza de la tasa de interés. Si aumenta la inversión, por ejemplo, y este nuevo gasto no es acompañado por un aumento en la oferta monetaria, los fondos prestables pueden disminuir, y su precio, el tipo de interés, aumentará, desalentando así otras inversiones. De este modo, parte del ingreso incrementado a través del multiplicador sustituye un ingreso que el gasto adicional desplazó.

Por último, cuando se trata de una inversión pública, cuyo efecto multiplicador puede verse impactado si dicha inversión afecta el grado de confianza de los empresarios privados, respecto a la marcha futura de la economía.

La inversión. Características y determinantes

En la medida que el comportamiento del consumo es pasivo respecto al ingreso, será la inversión la que explique el nivel de actividad económica y sus fluctuaciones. De aquí que el núcleo de la teoría keynesiana radique precisamente en la teoría de la inversión.

Una inversión se realizará siempre y cuando los rendimientos que se espera obtener de ella a lo largo de toda la vida útil de ésta sean superiores a los costos en los que se incurre para realizar esta inversión, es decir, superiores al precio del bien capital.

La viabilidad de la inversión va a depender de la relación que existe entre los rendimientos y el precio del bien de inversión. Indudablemente sólo habrá inversión si los rendimientos esperados son mayores que el precio del bien de capital. Señalemos que, para Keynes, el precio del bien de capital o precio de oferta de inversión no es el precio de mercado de

dicho bien sino aquél que bastaría para producir una unidad adicional del mismo (costo de reposición).

Para establecer si una inversión es rentable o no, es necesario calcular el costo de reposición del bien de capital en el que se materializa la inversión, luego deben estimarse los rendimientos futuros que se esperan obtener y actualizar estos últimos con la tasa de interés de mercado. La inversión sólo es rentable si los rendimientos esperados actualizados son mayores que el precio de oferta o costo de reposición.

El volumen de la inversión en cada momento depende de la relación que mantienen entre sí la eficacia marginal del capital y la tasa de interés. Cambios en una u otra, implican cambios en el nivel de la inversión. Por ello, para poder dar cuenta del volumen de la inversión y de sus oscilaciones, es necesario analizar los determinantes de la eficacia marginal del capital y de la tasa de interés, pues la comparación entre ambas determina su monto.

El monto de la inversión, así como sus fluctuaciones y, por ende, las que ocurren con el producto se explican por:

1. Las variaciones de la eficacia marginal del capital, es decir, por los cambios que afectan a la función de oferta y a los rendimientos esperados; y
2. Las variaciones de la tasa de interés, que se explican por las condiciones en las que se desenvuelve el mercado de dinero.

Keynes también incorpora el riesgo en su análisis de la inversión al considerar que los rendimientos esperados debían cubrir los riesgos en los que se incurría al realizar un proceso de producción. En estos riesgos incluía aquel empresario al asumir una actividad cuyos resultados no están garantizados. También incluye el riesgo del prestamista, que se traduce directamente en una tasa de interés más alta cuanto mayor es el riesgo que asume al conceder un crédito.

Ahora bien, a medida que el monto de capital invertido aumenta, también aumenta el riesgo asumido y posiblemente el tipo de interés. Efectivamente, a medida que aumenta la suma de capital invertida en un proceso productivo, aumenta el riesgo para el inversionista, ya que expone una proporción mayor de su riqueza con lo que, de no cumplirse sus expectativas,

puede llegar a perder la totalidad de sus recursos. Por otro lado, como toda inversión es en el corto plazo ilíquida, el riesgo de iliquidez crece junto con el volumen invertido. Por ello, a medida que aumenta la inversión, también crece la tasa de riesgo.

Por último, cuando la inversión se realiza con recursos ajenos, a medida que aumenta la proporción capital prestado/capital propio, el tipo de interés tiende a subir. Ello en razón de que el riesgo en que incurre el prestamista aumenta, debido a que el capital prestado tiene una protección menor, en razón del aumento de la relación capital prestado/capital propio.

Por lo anterior, una de las características esenciales de la inversión, en el análisis keynesiano, es su inestabilidad. Esta última responde al hecho de que la inversión depende de los rendimientos esperados que el empresario estima poder obtener si adquiere un bien capital. En la medida en la que las expectativas se forjan sobre la base de una apreciación subjetiva, fundamentada en un conocimiento incierto, donde pesa con fuerza el presente, ellas están sujetas a cambios súbitos y violentos que afectarán tanto los montos como el destino de la inversión. A esta versatilidad debe agregarse aquélla que responde a la actividad especulativa propia de la existencia de un mercado de valores.

Se configura así un contexto en el que la inversión queda sujeta a oscilaciones repentinas. En la medida en que ella es la variable explicativa esencial del nivel de actividad económica, sus variaciones explican las que ocurren en el producto, el empleo y el grado de aprovechamiento de los recursos disponibles, sin necesidad de recurrir a factores exógenos para dar cuenta de estos movimientos.

Esta situación de inestabilidad se hace aún más manifiesta cuando se incluye el comportamiento del tipo de interés. Keynes desarrolla una interpretación en la que el interés es el factor que permite el equilibrio en el mercado de dinero, esto es, que permite la igualdad entre oferta y demanda de dinero. Para él, el ahorro no depende de la tasa de interés sino del ingreso esperado. Sin embargo, una vez fijada la magnitud de ahorro, queda por determinar bajo qué forma éste será mantenido.

Sostiene que este ahorro puede o no destinarse a la inversión, pudiendo optarse por guardar el dinero en forma líquida, privándose del interés. El deseo de mantener dinero ocioso responde a las funciones del dinero

que generan una demanda para él mismo, como son: medio de circulación, medio de pago y como reserva de valor o atesoramiento.

La demanda de dinero para satisfacer el motivo transacciones y pago depende de las formas institucionales de pago y de la cantidad de transacciones que deban realizarse. Estas últimas dependen del nivel del ingreso. La demanda de dinero para satisfacer este motivo puede dividirse en motivo gasto de consumo, motivo negocios, motivo precaución y motivo especulación (Keynes, 1990).

Así, la marcha de la inversión va a depender del comportamiento que tengan la tasa de interés y la eficacia marginal del capital. Ambos tienen en sus determinantes un componente subjetivo importante que las expone a fluctuaciones súbitas.

Por lo tanto, la teoría de Keynes considera como uno de los rasgos más sobresalientes del comportamiento de las economías capitalistas su carácter fluctuante, su constante transitar de una situación de desequilibrio a otra, en una búsqueda del equilibrio permanente. Estas oscilaciones responden principalmente al comportamiento errático de la inversión, que se explica por las condiciones de incertidumbre y especulación bajo las que ella se realiza.

Política monetaria: dinero, precios y endogeneidad del dinero

En este apartado analizaremos la relación específica que guarda el dinero con el nivel del producto y con el nivel de precios. Luego señalaremos brevemente los límites a los que se enfrenta la política monetaria en sus intentos para regular la actividad económica por medio de cambios en la oferta monetaria, límites que se entienden tanto mejor cuando el dinero es considerado como una variable endógena del sistema.

En el enfoque de Keynes, el dinero interviene como variable determinante del nivel de actividad económica. Efectivamente, la teoría de la demanda explica el nivel del producto alcanzado a partir del volumen de la inversión. Este último depende de la comparación entre eficacia marginal del capital y tasa de interés. Una y otra sólo pueden concebirse mediante el dinero. La eficacia marginal del capital remite a la existencia del dinero, por depender de las ganancias esperadas que sólo pueden cuantificarse por medio del dinero, y a la tasa de interés, por ser función de la preferencia por liquidez.

Suponiendo constantes la preferencia por liquidez y la eficiencia marginal del capital, los cambios en la oferta de dinero que modifican el tipo de

interés afectarán el monto de la inversión y, con él, el ingreso y el empleo. Cuando existe capacidad productiva ociosa, los cambios en la oferta de dinero no afectan, el nivel de precios, pero pueden modificar el nivel del producto y del empleo.

Keynes supone aquí que los recursos ociosos disponibles son homogéneos y por tanto intercambiables y que los salarios no se modifican – cuando existe mano de obra desempleada– ante cambios en la demanda de trabajo. Así, la cantidad de dinero determina el nivel de precios sólo en el caso del pleno empleo de todos los recursos productivos, físicos y humanos. Si el dinero interviene activamente en la determinación del nivel del producto, resulta importante establecer las posibilidades que tiene la política monetaria de lograr resultados específicos actuando sobre la tasa de interés.

Keynes acepta que la oferta monetaria es una variable exógena fijada por la autoridad monetaria. Ello no significa sin embargo la posibilidad de controlar al tipo de interés. De esta manera, las expectativas del público pueden contrarrestar los efectos buscados por una determinada política monetaria.

Por último, las posibilidades de intervenir en el mercado monetario para obtener determinados resultados se ven también mermadas cuando se trata de un mercado al que se le enfrenta con la competencia internacional. En estas condiciones, todas las variables monetarias tienen un componente externo en su determinación, mismo que escapa a la autoridad monetaria nacional (Keynes, 1990).

El conjunto de consideraciones anteriores evidencia el poder limitado de la política monetaria para regular variables decisivas.

El sector externo

Además de la insuficiente y fluctuante demanda, las relaciones con el exterior en condiciones de desigualdad explican la existencia de desempleo.

Hablemos primero de un elevado coeficiente de importaciones. Cuando una economía que presenta esta situación, y además pretende llegar al pleno empleo por medio de incrementos en la inversión (ya sea esta pública o privada), el aumento del gasto de inversión generará una demanda que se cubrirá parcialmente mediante importaciones, el efecto multiplicador actúa aquí, principalmente, para otras economías.

En un sistema abierto, con relaciones de comercio exterior, parte del multiplicador de la inversión acrecentada beneficiará a la ocupación en países extranjeros, ya que cierta proporción del aumento en el consumo reducirá la balanza exterior desfavorable al país, de manera que si consideramos solamente el efecto sobre la ocupación nacional, por oposición a la mundial, tenemos que reducir la cifra del multiplicador (Keynes, 1936).

Así, si el logro del pleno empleo es un objetivo fundamental que se pretende alcanzar en buena medida mediante la reactivación de la demanda interna, la apertura indiscriminada al mercado mundial tampoco es viable, ya que el efecto multiplicador del gasto de inversión se perdería total o parcialmente.

Efectivamente, la libertad de comercio exterior acrecienta el bienestar, medido en términos del producto disponible, cuando sus participantes tienen niveles semejantes de productividad. De lo contrario, una apertura indiscriminada al mercado mundial sólo favorece a las economías que están en posición ventajosa, hundiendo a las otras en una situación donde tanto el empleo como el producto caen. El libre comercio entre naciones con diferentes niveles de productividad sólo beneficia a las que desde el inicio tienen ventajas y cuentan con una estrategia comercial bien definida.

Lo mismo cabe señalar con respecto a las relaciones financieras entre países. Si bien, el crédito puede permitir tasas más altas de crecimiento, es necesario que las condiciones de pago no anulen esta ventaja inicial.

Así, en el enfoque de Keynes, las relaciones económicas internacionales han de estar reguladas para favorecer el crecimiento y el pleno empleo de cada uno de los países participantes, pero cada país, habrá de determinar su propia estrategia de inserción en la economía internacional.

Estas limitaciones de las relaciones económicas internacionales son favorables al bienestar de la humanidad, tanto porque a la larga le permitirán gozar de un nivel más alto de vida como porque limitan las posibilidades de los conflictos bélicos. Esto porque, Keynes asegura, la lucha por los mercados es uno de los principales factores causantes de las guerras.

La guerra tiene varias causas [...] están las causas económicas [...] es decir, el empuje de la población y la competencia por los mercados. El que interesa aquí es el segundo factor, que representó papel predominante en el siglo XIX y podría volver a representarlo (Keynes, 1936).

Por ello, una política que promueva el crecimiento del mercado interno aleja este peligro.

La desigualdad en el ingreso y la riqueza

Para Keynes, dos son los principales problemas que la economía capitalista no puede solucionar, salvo excepciones temporales (cuando se da el equilibrio con pleno empleo): el desempleo y la desigual distribución de la renta y del ingreso.

Considera la distribución del ingreso como un dato, ya que no considera los cambios que puedan ocurrir en la estructura social, por lo que la distribución del ingreso es estable y por ello la demanda de bienes de consumo que se deriva de dicha distribución es estable. Él no desarrolla una teoría explicativa de los determinantes de la distribución del ingreso, pese a tener conciencia del papel relevante de la misma en relación con el nivel de actividad económica.

Sin embargo, pugnaba por una distribución diferente, más equitativa. Ello por razones de índole tanto éticas como de eficacia económica (Keynes, 1990):

La experiencia sugiere que [...] las medidas tendientes a redistribuir los ingresos de una forma que tenga probabilidades de elevar la propensión a consumir, pueden ser favorables al crecimiento del capital. –Y así mismo–, [...] el crecimiento de la riqueza, lejos de depender de la abstinencia de los ricos, como generalmente se supone, tiene más probabilidades de encontrar en ella un impedimento.

Keynes critica el tipo de distribución del ingreso vigente derivado de la mala eficiencia económica: una distribución del ingreso más equitativa favorece a los sectores de menores recursos. Éstos tienen una propensión al consumo más elevada, por ello el aumento de sus ingresos se traduce en una demanda más elevada, se amplía así el mercado, creciendo el nivel del empleo y del producto. De esa manera, podría esperarse una disminución de la desigualdad, pues según su parecer: "(...) hay justificación social y psicológica de grandes desigualdades en los ingresos y en la riqueza, pero no para tan grandes disparidades como existen en la actualidad" (Keynes, 1990).

Una de las razones de la desigual distribución del ingreso y de la riqueza se da en la existencia de desempleo, ya que éste ocasiona que exista

parte de la población que, al no tener empleo, no tiene ingresos; con esto, no puede consumir; mucho menos ahorrar, acumular o incrementar su riqueza. Esto ocasiona que la población desempleada se vaya rezagando entre los estratos con menos ingreso y riqueza.

Por otro lado, no sólo criticaba las diferencias en los ingresos por su existencia, sino, debido a su magnitud, criticaba el origen de estas diferencias cuando provenían de la mera posesión de bienes. Para él los diferenciales de ingresos se justificaban –en una escala no tan grande como la que entonces imperaba– cuando ellos venían a premiar la pericia y el riesgo asumido y servían de estímulo para emprender nuevas actividades. Lo que no podía justificarse es que compensaran la propiedad.

Precisamente, para él resultaba injusta la consecución de ingresos elevados por concepto exclusivo de la propiedad. La propiedad de los medios de producción no debía dar lugar a la obtención de rentas, éstas sólo debían ser la retribución a una dirección eficiente en el ejercicio productivo (Keynes, 1990):

[...] el interés no recompensa de ningún sacrificio genuino como tampoco lo hace la renta de la tierra. El propietario de capital puede obtener interés porque aquél escasea, lo mismo que el dueño de la tierra puede percibir renta debido a que su provisión es limitada; pero mientras posiblemente haya razones intrínsecas para la escasez de la tierra, no las hay para la de capital.

Además, para él, la penuria de capital es la que da lugar a la existencia del rentista. Esta figura desaparecerá cuando la plétora de capital elimine las rentas correspondientes a la propiedad.

LA POLÍTICA ECONÓMICA EN LA TEORÍA ECONÓMICA NUEVO LIBERAL PARA EL DESARROLLO ECONÓMICO Y EL COMBATE A LA POBREZA

Se podría decir que, en el enfoque de la nueva teoría económica liberal de la pobreza, se observa que la pobreza es resultado del azar, de la elección (los errores) y de fuerzas exógenas al sistema capitalista (ineficacia del gobierno, sindicatos fuertes, guerras y fenómenos naturales) y que la me-

jor manera de hacer algo es dejando libres a las fuerzas del mercado para, por sí mismo, generar las condiciones para el progreso material. Suponiendo que dicho progreso impactará en las estructuras económicas e institucionales.

Si los individuos deciden adecuadamente sus acciones, entonces, los efectos positivos disminuirán las desigualdades. No obstante, si el gobierno trata de intervenir para incidir en la pobreza y la distribución, podría generar mayores problemas que los beneficios de su accionar. En este sentido, la acción del gobierno actúa como fuerza exógena, a saber: por su misma ineficacia y por su permisibilidad a los sindicatos fuertes, que inhiben a las fuerzas del mercado para mitigar estos dos males innecesarios. Así, la libre competencia traerá como resultado la mejor situación posible para la población en general.

Por lo anterior, el gobierno sólo deberá ocuparse de “asegurar y defender la competencia y la no-coerción del individuo por el mismo gobierno y por otros individuos” (Guillén, 1997).

Bajo estas condiciones, el gobierno debe limitarse a:

- Reducir al mínimo posible su participación en la economía así como su función reguladora, en el sentido que trabe o distorciona su funcionamiento.
- Eliminar los monopolios estatales (emisión de moneda, empresas públicas, etcétera).
- Descansar en los instrumentos de la política monetaria (tasa de interés, control en el circulante, etcétera) más que en los de la política fiscal (gasto público, impuestos, etcétera) para movilizar y asignar los recursos existentes y canalizar el excedente económico.
- Privilegiar la estabilidad monetaria por encima de cualquier objetivo, incluso el crecimiento económico y los asociados con el bienestar de las clases populares.
- Liberalizar el comercio, la producción, los precios, el mercado de trabajo, etcétera.
- Recaudar los medios materiales puestos a su disposición, para que preste los servicios que le son encomendados.
- Equilibrar el presupuesto.
- Garantizar la igualdad en el acceso al empleo.
- Defender a la nación contra los enemigos extranjeros o las eventuales insurrecciones en el interior.

- Hacer frente a las consecuencias de los desastres naturales y llevar a buen término las medidas necesarias para prevenirlos o remediarlos.
- Crear un sistema de seguridad social (que intervenga en el destino de las personas que no pueden ganarse la vida en el mercado de trabajo: enfermos, ancianos, discapacitados físicos y/o mentales, viudas y huérfanos, etcétera) que no destruya el orden mercantil y que no vaya en contra de los principios fundamentales de la libertad particular.
- Y por último, se debe de eliminar o disminuir el peso de los sindicatos en las políticas públicas.

Como se observa, en esta Teoría, para los que son pobres por otras causas no existe ninguna acción de política económica que tenga como objetivo el otorgarles algún tipo de beneficio. El apoyo tan sólo se justifica, en el lenguaje de Friedman, para los que no son “responsables” de su destino por la incapacidad misma de su naturaleza física (enfermos, ancianos, discapacitados, etcétera) o situacional (viudas, huérfanos, etcétera).

La política económica keynesiana para el desarrollo económico

A diferencia de la nueva teoría económica liberal, la teoría keynesiana propone un conjunto de medidas económicas que permitirían eliminar los inconvenientes que generan los desequilibrios económicos fundamentales. Por ello, formula como objetivo central la consecución del pleno empleo (de los factores productivos). Al respecto, es conveniente citar a Keynes (1990):

Las consecuencias de la teoría expuesta son moderadamente conservadoras en otros aspectos, pues si bien indica la importancia vital de establecer ciertos controles centrales en asuntos que actualmente se dejan casi por completo en manos de la iniciativa privada, hay muchos campos de actividad a los que no afecta. El Estado tendrá que ejercer una influencia orientadora sobre la propensión a consumir, a través de su sistema de impuestos, fijando la tasa de interés y, quizá, por otros medios. Por otra parte, parece improbable que la influencia de la política bancaria sobre la tasa de interés sea suficiente por sí misma para determinar la cantidad de inversión óptima. Creo, por tanto, que una socialización bastante completa de la inversión será el único medio de aproximarse a la ocupación plena; aunque esto no necesita excluir cualquier forma, transacción o medio por los

cuales la autoridad pública coopere con la iniciativa privada. [...] Además, las medidas indispensables de socialización pueden introducirse gradualmente sin necesidad de romper con las tradiciones generales de la sociedad.

En lo referente a la inversión, Keynes duda de que la iniciativa individual –aun cuando la política monetaria logre establecer una tasa de interés baja– sea suficiente para el pleno empleo. De aquí la necesidad de una intervención estatal, ya que el volumen de la inversión es decisivo por su impacto sobre el conjunto de la actividad económica, toda vez que resulta insuficiente para el logro del pleno empleo, por lo que será preciso que la inversión sea socializada.

Así, la inversión pública es entendida como una herramienta adecuada para elevar el nivel del empleo. No es su objetivo desplazar la actividad privada sino sumarse a ésta para lograr un mayor volumen de ocupación. Por ello es que propone la socialización de la inversión, ya que ayuda a resolver el problema del desempleo, al mismo tiempo que ataca otra de las fallas del capitalismo: la desigual distribución del ingreso y de la riqueza.

La socialización de la inversión es deseada no sólo en tanto permite, en primer lugar, atacar el problema del desempleo, sino también en tanto posibilita contar con una abundancia tal de los recursos productivos, que elimina la ganancia correspondiente a la propiedad del capital, que proviene de la escasez de los bienes de producción. Se ataca así simultáneamente el problema del desempleo y de la distribución desigual de la riqueza y del ingreso.

Para lograr este cometido propone, por un lado, implantar una política de inversión que permita alcanzar el pleno empleo e incida sobre la distribución del ingreso, al tender a eliminar las rentas obtenidas de la propiedad. Por otro lado, una política fiscal que también tienda a elevar los ingresos de los sectores de menores recursos y a reducir los diferenciales en la riqueza. Esto mediante impuestos directos (sobre ingresos y sobre herencias principalmente). Con esto se amplía el mercado (la demanda) y se generan las condiciones adecuadas que impulsan a la inversión (Keynes, 1990):

En la medida en que la propensión del individuo a ahorrar dependa de los futuros rendimientos que espera, es claro que está ligada, no sólo con la tasa de interés, sino con la política fiscal del gobierno. Los impuestos sobre

el ingreso, especialmente cuando gravan al ingreso “no ganado”, los impuestos sobre las ganancias del capital, los impuestos sobre herencias y otros similares, son tan importantes como la tasa de interés; en tanto que el alcance de los posibles cambios en la política fiscal puede ser mayor, en las previsiones por lo menos, que el de la tasa misma. Si la política fiscal se usa como un instrumento deliberado para conseguir mayor igualdad en la distribución de los ingresos, su efecto sobre el aumento de la propensión a consumir es, por supuesto, tanto mayor.

Convencido de esto, menciona más adelante: “La experiencia sugiere que, en condiciones de desempleo, las medidas tendientes a redistribuir los ingresos de una forma que tenga probabilidades de elevar la propensión a consumir, pueden ser positivamente favorables al crecimiento del capital” (Keynes, 1990).

Para él, otro de los problemas que debe eliminarse del funcionamiento del capitalismo es su potencialidad para crear las crisis así como sus bruscas fluctuaciones, pues la vulnerabilidad del sistema proviene de la inestabilidad de la inversión, debida al grado de especulación que ésta tiene. Para reducir esta, propone normar este vínculo. Se refiere específicamente a los mercados de valores cuyas operaciones, según sus sugerencias, deberían resultar gravadas de modo de frenar las operaciones especulativas. “La implantación de un impuesto fuerte sobre todas las operaciones de compraventa (en la bolsa de valores) podría ser la mejor reforma disponible con el objeto de mitigar (...) el predominio de la especulación sobre la empresa” (Keynes, 1990).

Propone también regular las condiciones bajo las que se conceden créditos, para evitar violentos colapsos en la capacidad de pago en relación con la eficacia marginal del capital, permitiendo entonces un desempeño estable de la vida económica.

Asimismo, y para favorecer la reactivación de la demanda, cuando se tienen condiciones de productividad menores que las del exterior, las economías nacionales han de adoptar medidas proteccionistas. Las ventajas que pueden obtener, en este caso del mercado mundial, residen en la posibilidad de importar recursos de los que carecen y levantar así cuellos de botella en el proceso productivo, así como importar tecnologías que no producen internamente.

Lo mismo cabe señalar con respecto a las relaciones financieras entre países. Si bien el crédito puede permitir tasas más altas de crecimiento, es necesario que las condiciones de pago no anulen esta ventaja inicial. Por

ello, es importante que las relaciones económicas internacionales estén reguladas, para favorecer el crecimiento económico y el pleno empleo de cada uno de los países participantes.

Estas limitaciones al comercio exterior son, en la óptica de Keynes, favorables al bienestar de la humanidad, tanto porque a la larga le permitirá gozar de un nivel más alto de vida como porque limitan las posibilidades de los conflictos bélicos.

Para finalizar, un resumen del conjunto de políticas que recomienda para lograr el desarrollo económico:

1. Una política de inversión pública promotora de la demanda y redistribuidora del ingreso.
2. Una política fiscal redistribuidora de los ingresos y de la riqueza. Mediante una política impositiva directa al ingreso y a la herencia.
3. Una política reguladora del sistema financiero y de las relaciones internacionales.
4. La regulación del sistema crediticio.
5. Protección de los sectores débiles de la economía del exterior e importar recursos y tecnologías no producidas en el interior.
6. La regulación de las relaciones financieras internacionales (en especial lo referente al sistema crediticio internacional).

Así, este conjunto de medidas abre la vía a una economía distinta donde se preservan las ventajas de este sistema (eficiencia y libertad) y se eliminan sus rasgos negativos.

CONCLUSIONES

En este capítulo, se analizaron los fundamentos teórico-conceptuales que están detrás de las formulaciones de la política económica para el desarrollo económico, que se aplican en diversos países. Se presentaron básicamente los enfoques, nuevo liberal y keynesiano-poskeynesiano. Encontramos que ambos enfoques son abiertamente contrarios en sus explicaciones y prescripciones en torno al funcionamiento del sistema económico, pero sobre todo, de la política económica de combate a la pobreza. La posición

extrema es la de la nueva teoría económica liberal, por su prescripción en cuanto a la eliminación de la participación del gobierno en todo intento de interferir en la economía, ya que dicha intervención inhibe el libre juego de la oferta y la demanda.

Obviamente que, desde nuestro punto de vista, la acción económica del gobierno no puede dejar de existir, pese a que así lo expresen y deseen los teóricos pioneros del nuevo liberalismo económico.

Como se sabe, la política económica es la forma en la que el Estado, por medio del gobierno, interviene en la economía, para propiciar el desarrollo económico. Bajo este razonamiento, se tiene que si el Estado es una organización creada por la sociedad para su beneficio, las acciones que éste tome estarán encaminadas a beneficiar a la misma sociedad que lo creó. Entonces, el fin último (y más importante) del Estado, y por tanto de la política económica para el desarrollo económico que implementa, es generar el mayor beneficio a la mayor parte de la población.

En este sentido es como debe entenderse, en su real dimensión, el significado de la política económica para el desarrollo económico. Ello es lo que establece el aspecto económico de todas las actividades del gobierno, con la excepción de las actividades emprendidas por organismos gubernamentales o empresas pertenecientes al Estado, en sus competencias como consumidores o productores.

Por lo anterior, la política económica para el desarrollo económico es la praxis principal, mediante la cual, el Estado, por medio de su gobierno, incide, quiera o no, en el sistema económico. En este sentido, el Estado tendría que dejar de existir para que las prescripciones extremas de los teóricos del nuevo liberalismo económico pudiesen ser llevadas a efecto. Sin embargo, ante su existencia y obligación de responder a las exigencias, demandas y necesidades sociales de la población, por medio del gobierno, tiene la obligación de proponer las mejores políticas y estrategias existentes para cumplir con sus obligaciones socioeconómicas.

Esa es la verdadera razón de por qué el Estado-gobierno se enfrenta a esta disyuntiva: intervenir o no intervenir en la economía y más precisamente en qué, cómo y para qué intervenir. Para favorecer el libre juego del mercado, o para conducir correctamente los designios de la economía y evitar las fallas del mercado así como reducir sus propias fallas. En un sentido estricto, la política económica para el desarrollo económico debe

tratar de influir en la economía para generar mayor bienestar social, pues lo social y lo económico están relacionados de manera inseparable. Si opta por cumplir con sus obligaciones sociales, el Estado, por medio del gobierno, cuenta con diversas políticas e instrumentos para influir en la economía (políticas fiscales, monetarias, etcétera).

Dicho accionar estará supeditado al tipo de fundamento teórico-económico en que apoye dicha acción para implementar su política económica para el desarrollo económico. Si su base teórica se encuentra soportada en el enfoque nuevo liberal, habrá una cuasi no intervención del Estado, el predominio del mercado y el libre juego de la oferta y la demanda; si es keynesiano, se inclinará a dirigir e intervenir en la economía, para tratar de subsanar, principalmente, los errores del mercado.

Creemos que conocer las propuestas originales de los teóricos principales, permitió conocer, aclarar y permitirá analizar la política económica para el desarrollo económico que lleve a cabo un país, y así definir si éste tiene rasgos keynesianos o nuevo liberales.

Para concluir este capítulo, sólo queda reiterar que conocer los fundamentos teóricos en los que se sustentan las políticas económicas para el desarrollo económico y para el combate a la pobreza, llevada a cabo por un país, permite comparar sus resultados y asumir que, por los resultados que una y otra generan en el combate y reducción de la pobreza, es más efectiva una que la otra. No obstante, lo más importante, sin duda alguna, será que, a partir del conocimiento de los resultados que una y otra política económica han arrojado, se podrán proponer cambios para mejorar los resultados.

Política económica de desarrollo y pobreza en México, 1983-2009: del keynesianismo al nuevo liberalismo económico*

INTRODUCCIÓN

El rol de los agentes económicos en un sistema económico es determinante, para lograr objetivos macroeconómicos y sociales. De ellos, el papel que juega el Estado, por medio del gobierno, en un sistema de mercado, es fundamental para determinar el modo de organización económica de un país, tanto en el proceso de crecimiento y desarrollo económico como en la distribución y asignación de los recursos. En este sentido, y considerando la teoría keynesiana, en el caso de México, la política económica de corte keynesiano supuso una organización económica en la que el Estado, a través de su acción directa como interventor en la economía, e indirecta, por medio de la conducción del sistema, vía la política económica, garantizaría una consolidación de la estructura económica.

En México, coincidió la puesta en marcha de un modelo de desarrollo económico, de un país que recientemente había logrado su superación por la vía armada, sus diferencias acerca del modelo de país que quería ser, con la adopción de un modelo de desarrollo económico específico y una estrategia de industrialización que buscaba, sobre la base del nacionalismo, propiciar el crecimiento y el desarrollo económico y social, que atendiera y redujera el fenómeno de la pobreza crónica que padecía nuestro país y que, entre otros factores, propició el surgimiento de la Revolución mexicana de 1910.

En la primera mitad del siglo XX, México enfrentó graves problemas económicos y sociales, los cuales intentó resolver con el diseño de un pro-

*Este capítulo será escrito a manera de reseña histórica de los fundamentos teóricos con base en los que se implementaron las políticas económicas para el desarrollo económico en México. No tiene otra finalidad, ya que en los últimos años, se ha escrito una gran cantidad de libros, capítulos de libros y artículos, que ha analizado, críticamente la evolución, cambio, transformación económica y los modelos de desarrollo económico en México, desde diversas perspectivas teóricas.

yecto de nación, robusto de políticas de carácter nacionalista; aprovechando la coyuntura internacional, como la Gran Depresión de 1929-1933 y la Segunda Guerra Mundial, implementó una gran estrategia que buscaba el desarrollo de la economía mexicana, sobre la base de la intervención y conducción del Estado en la economía así como de la participación del capital nacional.

Así, en las décadas posteriores a la Segunda Guerra Mundial, México implementó un modelo de desarrollo económico, que sobre la base de un crecimiento económico alto y sostenido, protegió y dio estímulo a la industrialización como estrategia para generar riqueza y distribuirla en la población, acorde a su participación en el producto social y con la generación de una estructura e infraestructura social que beneficiara a la población.

Durante algunas décadas, ese tipo de políticas dio resultados positivos a tal grado de que en la década de los sesenta del siglo XX, se llegó a hablar del milagro mexicano (Huerta González, 1987) y del Estado de bienestar en México (Ortiz Mena, 2000).

En la década de los ochenta, sin embargo, se registró la crisis económica más grave de la etapa posrevolucionaria en México y con ella la pobreza resurgió como uno de los desequilibrios más lacerantes en el desarrollo económico reciente del país. A partir de entonces, el fenómeno de la pobreza reasume una relevancia que hasta ahora no ha sido superada por otro fenómeno socioeconómico tan trascendental como ésta.

El capítulo trata de explicar la forma en la que México implementó su política económica para el desarrollo económico y, paralelamente, creó su infraestructura social así como sus políticas para el combate a la pobreza entre 1940 y 1982 así como de su política de combate a la PE desde la década de los ochenta a la década actual. Inicia con un apartado de antecedentes, revisa brevemente el periodo de 1940 a 1982, pero se centrará básicamente en el subperiodo de 1982 hasta el presente. Estos subperiodos se analizan, a su vez, a través de los periodos sexenales de gobierno federal.

Política económica de corte keynesiano y Estado de bienestar en México, 1940-1982

La política económica para el desarrollo económico aplicada en México 1940 a 1982 tiene sus orígenes conceptuales en los ideales de la Revolu-

ción mexicana (1910-1917), al ser en este subperiodo donde se da la génesis sobre la concepción de Estado moderno, que habrá de velar por el bien común y propiciar la armonía de intereses entre las diversas clases sociales que lo integran (Romero, 2001).

El documento principal en el cual se sentaron los lineamientos que le permitirían al Estado intervenir en la economía fue la Constitución de 1917. La Constitución Política da origen a la intervención del Estado y permite crear las condiciones para el desarrollo de la economía, aun antes de que el mismo John M. Keynes escribiera su obra principal, en la que recomienda y justifica la intervención del Estado en la economía en épocas de crisis, con una política fiscal que, mediante el uso del gasto público, redujera los desequilibrios de la demanda (además del manejo adecuado de todo el instrumental de la técnica de la política económica: la política fiscal, monetaria, industrial, comercial, de precios, etcétera) y así, crear las condiciones para garantizar el pleno empleo y el óptimo uso de los recursos (González, 1994).

Fue así como surgió el Estado administrador de la demanda en México: para procurar el pleno empleo, y el Estado benefactor: para redistribuir el ingreso, vía la política fiscal y, en menor medida, monetaria y salarial.

La política económica que se aplicó para buscar el desarrollo económico en México entre 1940 y 1982 se caracterizó por una alta intervención del Estado en la economía, para resolver los problemas estructurales de insuficiente desarrollo industrial, de bajo crecimiento económico y del empleo y de grandes desigualdades y pobreza. Se consideró al sector industrial como la mejor opción para lograr un crecimiento alto y sostenido, que priorizara el mercado interno, tanto para ayudar a solucionar los problemas del sector externo, como para mejorar los niveles de vida de la población (Cárdenas, 1996).

Durante la década de los años cuarenta del siglo xx, las condiciones en México para la industrialización, generadas por los gobiernos revolucionarios, se complementaron para iniciar el desarrollo industrial. Así, la industria se convirtió en el motor de un crecimiento económico por más de 40 años, orientada a la satisfacción de la demanda interna. La estrategia de sustitución de importaciones puesta en marcha fue, en esencia, un proceso continuo de diversificación de la actividad económica y de políticas de protección, fomento y regulación industrial (Villareal, 1988).

De esta manera, la característica principal de esta política fue la confluencia del manejo de los diferentes instrumentos de la política económica de corte keynesiano hacia la consecución de un objetivo central: el crecimiento económico (y el progreso social).⁴³

En general, en este periodo, se aplicó una política económica sustentada (Calva, 1997):

en una economía de mercado con un relevante (pero prudente, excepto a partir de los años setenta) intervencionismo del Estado como rector y promotor activo del desarrollo económico, como regulador del comercio exterior y de los mercados internos de bienes y servicios básicos, como inversionista en áreas estratégicas y como promotor del bienestar social mediante leyes laborales y agrarias e instituciones sociales de educación, salud y servicios básicos.

Por subperiodos, se tiene que en el periodo 1940-1954 se sentaron las bases del modelo imperante que se caracterizó por la instauración de una estrategia de desarrollo económico de largo plazo, basado en la industrialización y en donde el Estado se hizo del apoyo de masas que fueron incorporadas en un pacto social de un esquema corporativo que permitió crear las condiciones bajo las cuales el dinamismo de la economía dependió de la intervención estatal, especialmente de la inversión y gasto público. De esta manera, se inició lo que se llamó la “estrategia de Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI)”, cuyo propósito consistía en apoyar el desarrollo del mercado interno, para apuntalar el crecimiento industrial y disminuir la dependencia de las importaciones y evitar así el desequilibrio externo (Villarreal, 2006).

La estrategia del ISI pronto generó resultados positivos en producción, empleo, inversión, etcétera, lo que fortaleció la acción del Estado para implantar una estrategia de apoyo directo y deliberada a la industrialización,

⁴³Recuérdese que Keynes establecía como recomendaciones de medidas económicas tres tipos de política: una política de inversión pública promotora de la demanda agregada y redistribuidora del ingreso, una política fiscal redistribuidora de los ingresos y de la riqueza, una política reguladora del sistema financiero y de las relaciones internacionales, y en su caso, medidas proteccionistas que permitan reactivar la demanda, cuando se encuentre en situaciones de desigualdad frente al exterior (Keynes, 1990). A lo largo del apartado se observará como las medidas de política económica tomadas en este subperiodo se pueden encajonar en este enfoque.

mediante la inversión pública y la política industrial de protección y fomento (Villarreal,1988).

Por lo tanto, esta era una estrategia que presentaba (González, 1994): la conformación de un Estado de corte keynesiano en el que se concibe el desarrollo económico sobre las bases del impulso al sector industrial como la mejor opción para lograr un crecimiento más integrado y autosostenido, que le diera prioridad al mercado interno, con la intención de mejorar el nivel de vida de la población y de hacer frente a la insuficiencia de importaciones, que dejaron de fluir por el bloqueo e inseguridad que significó la Segunda Guerra Mundial.

A partir de los años cuarenta y hasta mediados de los setenta, las poblaciones objetivo para el Estado benefactor que se iba desarrollando serían el obrero, básicamente la población urbana y, en menor medida, la población rural. El Estado, inicialmente, limitó sus objetivos de justicia social al acceso, en principio universal, al sistema educativo (Brachet, 2006).

Para esos años el Estado ya había afianzado sus bases institucionales, entre otras razones, por la red extensa de escuelas que ya se habían creado. A partir de 1946 la prosperidad que había traído la Segunda Guerra Mundial iba desapareciendo al retirarse los capitales que se habían refugiado en México. A partir de esa época los gobiernos de México consiguieron el retorno de los capitales extranjeros con base en aplicar un modelo de desarrollo desigual con salarios bajos, sostenidos con bajos precios a la agricultura y, por ende, con afectación directa a la población rural.

Durante el periodo 1955-1970, prosiguió la ISI, el Estado continuó desempeñando un importante papel en la determinación de la dinámica económica, orientando sus esfuerzos para apoyar la industrialización y el sector privado. Estos apoyos consistieron en una política favorable de precios y tarifas de los bienes y servicios del sector público, la creación y consolidación del mercado, el mantenimiento y la construcción de infraestructura básica y la atención selectiva a las demandas sociales a través del gasto público.⁴⁴

En un contexto internacional estable, caracterizado por un alto crecimiento del comercio internacional, baja inflación y escasa movilidad de

⁴⁴Medidas consistentes con el enfoque keynesiano.

capitales, los grados de libertad para el manejo de las políticas macro y otros instrumentos (controles cuantitativos, políticas regionales, subsidios, política comercial, cambiaria, etcétera) eran muy amplios (Clavijo y Valdivieso, 2000).

Entre 1959 y 1964, bajo el gobierno de Adolfo López Mateos, se registró un momento reformista crucial para la construcción del Estado benefactor en México. En el sexenio siguiente, 1964-1970, se redujeron los avances alcanzados, por carecer de los recursos suficientes para continuar con la política de justicia social.

Durante este subperiodo de casi tres décadas, se implementó una política salarial que contribuyó a reducir la desigualdad de ingresos de la población. En efecto, desde fines de la década de los cuarenta hasta fines de la década de los setenta, el ingreso salarial tuvo su mayor crecimiento real, haciendo que la población experimentara un mayor bienestar material, derivado de las políticas salariales redistribuidoras del ingreso (Bortz, 1986).

Para los años 1970 a 1982, los aspectos coyunturales perdieron peso como elementos decisivos para explicar la dinámica de desarrollo económico generada, asimismo otros de carácter estructural ya presentes anteriormente reafirman su mayor influencia. De esa manera, ya desde finales de la década de los sesenta las bases de sustento de este estilo de crecimiento comenzaban a deteriorarse y los conflictos políticos y sociales comenzaban a surgir. Con las nuevas condiciones económicas nacionales e internacionales, era cada vez más difícil elevar simultáneamente las ganancias, los salarios y mantener un Estado fuerte en la economía para contener los desequilibrios tanto internos como externos, para responder a las demandas sociales (Huerta, 1987).

Asimismo, se reconoció que el dinamismo económico que anteriormente se alcanzó, se dio a la par con un crecimiento a escala mundial de las potencias económicas, las cuales permitieron dinamizar la industria interna. Cuando estas bases externas entraron en crisis, ello se reflejó en la economía.

Por lo anterior, en 1972 se introdujo un ambicioso programa de reformas fiscales, estructurales y sociales, destinado a impulsar de nuevo la economía a la vez que mejorar las condiciones sociales de las masas, llamado "desarrollo compartido". Sin embargo, este programa se suspendió tras una confrontación con los empresarios, la cual dañaría las relaciones entre éstos y el Estado por el resto del sexenio (Cordera y Tello, 1983).

Al final del sexenio, los esfuerzos por retener los precios de los alimentos o sostener los salarios fueron insuficientes para detener la alta inflación que disminuía los salarios reales, lo que desembocaría en un fuerte desequilibrio de las finanzas públicas, de las variables financieras y del tipo de cambio.

Los desequilibrios reales y monetarios llevaron a la devaluación del peso en 1976, lo que llevó a México a firmar una carta de intención con el FMI, en donde se comprometió a aplicar un paquete de programas de ajuste de corte nuevo liberal que le permitieran corregir los problemas de desequilibrio externo e interno. Dicho paquete comprendía una estrategia que “constaba de tres etapas: a) dos años para superar la crisis heredada del sexenio anterior; b) dos años para estabilizar la economía, y c) los dos años restantes para reanudar el crecimiento sobre bases no inflacionarias” (González, 1994).

La aplicación de este programa no se llevó a cabo en su totalidad gracias al auge petrolero, y es sólo a partir de 1978 a 1981 que se tratan de combinar dichas políticas de precios, tasas de interés y salarios, los cuales permitían a México seguir siendo rentable (Hernández Laos, 2000).

Asimismo, esto fue acompañado por una política expansiva del gasto público, una política de tipo de cambio cuasi-controlado, el cual terminaba subsidiando las importaciones para facilitar la inversión y una política monetaria expansiva. De esta manera, sin contraer la demanda agregada, se aceleró la inversión, aumentó la participación del Estado en la economía, sobre todo en el sector petrolero (Casar y Pérez, 1988).

El sexenio 1976-1982, sin embargo, marcó el fin de las políticas económicas de corte keynesiano y la conclusión de una infraestructura social, que respondió a los objetivos de propiciar la igualdad social. Fue así que (Guillén Romo, 1990):

La combinación entre las fallas estratégicas o estructurales de la industrialización sustitutiva de importaciones con las graves fallas de manejo macroeconómico, desembocaron en el problema financiero de 1982, que terminó dañando no sólo a la estrategia de industrialización por sustitución de importaciones, sino también al modelo económico de la Revolución mexicana, al propiciar el ascenso al poder del Estado de un grupo gobernante con una visión radicalmente distinta de la economía y el desarrollo.

POLÍTICA ECONÓMICA PARA EL DESARROLLO ECONÓMICO DE CORTE NUEVO LIBERAL, 1982-2009: MERCADO AL MANDO

El sexenio 1976-1982 terminó con la más grande crisis económica que haya registrado el país, en su etapa posrevolucionaria. Ella propició un cambio en la concepción del Estado, en torno a la manera de salir de dicha crisis y restablecer las bases del crecimiento y posterior desarrollo económico y social, interrumpido abruptamente por dicha crisis (Cordera y Tello, 1983).

En el sexenio 1982-1988, se abandonaron los fundamentos keynesianos para sustituirlos por los del nuevo liberalismo económico, el cual impuso una paulatina reducción de la participación del Estado en la economía y una liberalización total y abrupta del mercado (interno y externo) para crear las condiciones económicas necesarias, que propiciaran una mayor participación del sector privado en la economía, para hacer de este sector el motor del crecimiento económico, a través de la inversión privada, y mejorar los niveles de bienestar para el conjunto de la sociedad (García de Alba y Serra Puche, 1985).

También, y más importante, en este sexenio, se asiste al cambio de modelo de desarrollo económico en México, orientándolo hacia el exterior, para lo que se llevó a cabo una serie de reformas económicas de corto y largo alcance, que buscaban apuntalar al modelo y dar certeza al rumbo futuro de la economía (Ortiz, 1994). Paradójicamente, desde el punto de vista social, a partir de entonces, presenciamos la ampliación de la brecha de desigualdad. El México de la pretendida igualdad social y de los ideales de la Revolución cedió su lugar al de la reforma, la apertura externa y al predominio de políticas fundamentalistas (Gutiérrez Garza, 1988).

Las políticas contra la pobreza, implementadas en México y el mundo, reflejaron en cierta medida, la imposición del llamado Consenso de Washington, según el cual uno de los pocos campos que sí requiere la intervención gubernamental activa es la lucha contra la PE. Surge así una agenda de la pobreza, en donde las intervenciones no deben alterar las señales del mercado y sólo se puede subsidiar la demanda, nunca la oferta, preferentemente por medio de transferencias monetarias. Los precios relativos, tal como lo señala la doctrina, no debían alterarse para no distorsionar los incentivos económicos. Desde esta perspectiva, la pobreza no extrema no constituye un problema especial que amerite la intervención del Estado. El

gasto social dirigido a la población que no se encuentra en PE se considera un desperdicio, por lo que se procura evitarlo (Anguiano, 1990).

Condiciones iniciales, instrumentos e implementación
de la política económica nuevo liberal
en el sexenio de Miguel de la Madrid Hurtado¹⁵

Desde el discurso de toma de posesión del cargo de presidente, pero sobre todo en los documentos oficiales posteriores, el diagnóstico oficial listó los principales elementos que caracterizaban a la crisis económica, éstos son los siguientes (Plan Nacional de Desarrollo, 1983):

- a) Aumento del desempleo abierto y disfrazado, que afectaría no sólo a los que se incorporan a la población económicamente activa, sino también a los ya empleados;
- b) Nulo crecimiento de la economía, con el agravante de que en algunos sectores, como el agropecuario, hubo retrocesos que obligarían a realizar importaciones masivas de alimentos;
- c) La inflación galopante, que llegó durante 1982 a alrededor de 100 por ciento;
- d) Insuficiencia del ahorro interno, tanto público como privado;
- e) Descensos en el aumento de la productividad de la economía, y un excesivo déficit del sector público (16 por ciento del PIB).

Dicho diagnóstico señaló también, aunque sin mayores elaboraciones, que “esta situación de la economía nacional no es de carácter meramente coyuntural” y que “su recurrencia y cada vez mayor intensidad confirman la persistencia y enraizamiento de deficiencias en la estructura económica” (Aspe, 1993).

Frente a esta situación, el gobierno de Miguel de la Madrid Hurtado (MMH) formuló un programa de emergencia. Este programa fue el Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE) el cual tenía como objetivos restablecer el pago por servicio de la deuda, corregir el déficit público, reducir el déficit comercial, abatir la inflación y el desempleo abierto. Los diez puntos fundamentales del PIRE fueron (Ornelas, 2005).

¹⁵A este periodo, se le dará un mayor espacio y tratamiento, ya que en él se establecieron las bases del cambio de sustentación teórica de la nueva política económica para el desarrollo económico en México así como del nuevo modelo de desarrollo económico, orientado hacia el mercado externo, basado en el predominio del paradigma del mercado y con base en la nueva acción e intervención del sector privado en la economía.

1. Disminución del crecimiento del gasto público.
2. Protección al empleo.
3. Continuación de las obras con criterios de selectividad.
4. Reforzamiento de las normas que aseguren disciplina adecuada, programación, eficiencia y escrupulosa honradez en el ejercicio del gasto público autorizado.
5. Protección y estímulo a los programas de producción, importación y distribución de alimentos básicos para la alimentación del pueblo.
6. Aumento de los ingresos públicos para frenar el crecimiento del déficit y el consecuente aumento desproporcionado de su deuda.
7. Canalización del crédito a las prioridades del desarrollo nacional.
8. Reivindicación del mercado cambiario bajo la autoridad y soberanía del Estado.
9. Reestructuración de la administración pública para que su funcionamiento sea eficaz y ágil y así hacer que el aparato público funcione adecuadamente; y
10. Actuar bajo el principio de rectoría del Estado.

En este programa, de carácter temporal (1982-1985), ya se reflejaban los lineamientos principales en los que se basaría la nueva administración.

En el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 1983-1988, que además de diseñar la política económica que se instrumentaría, señaló respecto a los causales de la crisis, que ésta (González, 1994):

Fue detonada principalmente por el entorno externo de la economía y las deficiencias en lo interno en el manejo de la política económica global [...]. Se considera que tal crisis tuvo sus orígenes en la de 1976 cuando los desequilibrios en la balanza de pagos y de las finanzas públicas [...], hicieron insostenible su financiamiento y se manifestaron en forma impactante sobre los principales indicadores de la actividad económica.

De acuerdo con la concepción nuevo liberal, la administración se planteó como principales objetivos (De la Madrid, 1988):

1. Aumentar el ahorro interno.
2. Estabilizar el mercado cambiario y reducir la escasez de divisas.

3. Promover el empleo y proteger la planta productiva.
4. Combatir la inflación.

Con estas bases ideológicas, es que la política económica de este periodo, a partir de la crisis de la deuda, se dirigió a la corrección de los principales desequilibrios macroeconómicos. El crecimiento dejó de ser objetivo principal de la política económica, pero también se desatendió a la población más necesitada. De esta manera, en el año 1982, inició el recorte de los programas sociales existentes, ya que se consideró trascendental restablecer los equilibrios en: las finanzas públicas; la determinación de criterios en las políticas cambiaria, crediticia y monetaria; el manejo de la cuenta corriente; los pagos y montos del servicio de la deuda externa (Guillén, 1997).

Para la consecución de cada uno de los objetivos se establecieron acciones de política económica que comprenden las políticas fiscal, salarial, de comercio exterior, etcétera.

El primer grupo de políticas y acciones se dirigió fundamentalmente a tratar de corregir el desequilibrio entre ahorro e inversión; el segundo a la corrección del desequilibrio entre las importaciones y las exportaciones de mercancías y servicios y los otros dos, a fijar los objetivos de crecimiento de la economía y de una mayor estabilidad de los precios. Estos serían los objetivos finales de la política económica para el desarrollo económico de esta administración, y pasaron a segundo término los objetivos de crecimiento y empleo. Todas las acciones estarían orientadas además, a instaurar una economía de mercado.

Se señaló, además, que la política de precios y tarifas “habrá de ser flexible para evitar los rezagos que generó en años anteriores y evitar el crecimiento indiscriminado y sin direccionalidad de los subsidios”, y se agrega que la excesiva subordinación financiera de las empresas a los apoyos fiscales o crediticios del gobierno federal “distorsiona los objetivos y funciones encomendadas a la empresa y auspicia la irresponsabilidad y corrupción y, más temprano que tarde, traslada el costo a la sociedad en la forma de inflación” (Millán, 2001).

En lo referente al ahorro privado se establece que las acciones planteadas en materia fiscal que penalizan al consumo suntuario, dando mayor progresividad a los impuestos indirectos que gravan estos bienes, constituyen un apoyo para fomentar el ahorro e inducir estilos de vida más sobrios.

Una visión completa de lo que ocurre con el ahorro privado exige tomar en cuenta, al menos, la variable tasa de interés, pero lo único que se dice sobre las tasas de interés es que “con el propósito de fomentar el ahorro privado, la política referente a éstas será flexible”. Su manejo se orientará a generar un volumen adecuado de ahorro interno para financiar las necesidades del país y a usar el ahorro externo, sólo como complemento (Solís, 1982).

Así, la política fiscal, altamente restrictiva tanto del gasto como de los ingresos, logró generar un gran superávit primario hacia fines del sexenio. Por este motivo, el mayor ajuste se realizó en el gasto, en rubros tales como inversión y erogaciones sociales, y también en el rubro de transferencias. El ajuste del sector paraestatal fue aún mayor (ver cuadro 1).

Cuadro 1
México. Gasto neto devengado del gobierno federal. Por ciento del PIB, 1982-1988

| <i>Año</i> | <i>Total</i> | <i>Primario</i> | <i>Intereses</i> | <i>Corriente</i> | <i>Gasto de capital</i> | <i>Inversión</i> | <i>Transferencia</i> |
|------------|--------------|-----------------|------------------|------------------|-------------------------|------------------|----------------------|
| 1982 | 27.59 | 18.49 | 9.09 | 22.73 | 4.86 | 1.53 | 2.52 |
| 1983 | 25.92 | 17.01 | 8.91 | 22.12 | 3.81 | 0.96 | 2.28 |
| 1984 | 24.11 | 16.78 | 7.33 | 20.89 | 3.22 | 0.89 | 1.83 |
| 1985 | 24.42 | 15.52 | 8.90 | 20.64 | 3.78 | 0.95 | 2.27 |
| 1986 | 29.06 | 14.96 | 14.10 | 25.92 | 3.14 | 1.09 | 1.92 |
| 1987 | 31.27 | 13.44 | 17.83 | 28.06 | 3.21 | 0.96 | 2.17 |
| 1988 | 25.43 | 10.79 | 14.63 | 23.62 | 1.81 | 0.54 | 1.19 |

Fuente: Clavijo y Valdivieso, 2000, p. 97.

Con respecto a los ingresos, los esfuerzos se orientaron a una mayor extracción de la renta petrolera, a una serie de adecuaciones impositivas y se aumentaron precios y tarifas públicas. Asimismo, por razones ideológicas y de finanzas públicas sanas, se dio inicio al proceso de privatizaciones. A fines de 1982, el sector paraestatal estaba conformado por 1,155 empresas incluyendo todos los bancos comerciales, contribuyendo con el 18.5 por ciento del PIB y el 10 por ciento del empleo total de la economía (Aspe, 1993). En diciembre de 1998 el número de entidades públicas se redujo a 618 empresas (ver cuadro 2).

Cuadro 2
Desincorporación y creación de entidades paraestatales, 1983-1988

| Año | Entidades al inicio del periodo | Desincorporaciones concluidas | | Desincorporaciones en proceso | Creación de entidades | Entidades al final del periodo |
|------|---------------------------------------|----------------------------------|--------|----------------------------------|--------------------------|--------------------------------------|
| | | Total | Ventas | | | |
| 1983 | 4,155 | 75 | n.d. | 32 | 10 | 4,090 |
| 1984 | 4,090 | 64 | n.d. | 7 | 18 | 4,044 |
| 1985 | 4,044 | 96 | n.d. | 23 | 7 | 955 |
| 1986 | 955 | 155 | n.d. | 75 | 7 | 807 |
| 1987 | 807 | 161 | n.d. | 49 | 15 | 661 |
| 1988 | 661 | 45 | 204 | 204 | 2 | 618 |

Fuente: Rogozonsky, 1993.

La política cambiaria, por su parte, tenía el objetivo de alentar las exportaciones y desestimular las importaciones, en el entendido de que los demás instrumentos de la política económica se orientarían de manera similar. Otro de sus objetivos era que el tipo de cambio se ajustara a la nueva realidad económica y que el banco central reasumiera su control. Por otro lado, en 1983 se eliminaron los controles cambiarios, conservando el sistema dual de cambios. Entre 1983 y 1987 la política cambiaria tuvo como objetivo la estabilidad del tipo de cambio real, mediante intervenciones del banco central.

En materia de empleo, el propósito fundamental de la política económica sería protegerlo, a la planta productiva y defender el poder adquisitivo del salario. Asimismo, se propusieron dos objetivos adicionales fundamentales: a) reducir la tendencia creciente de desocupación, y b) evitar el deterioro sustantivo del nivel de operación de la planta productiva y, particularmente, del sector industrial, para esto se instrumentaría un programa apoyado en acciones ligadas a las políticas: crediticia, cambiaria y laboral (González, 1994).

Igualmente, se procedió a la liberalización de la inversión extranjera, con la finalidad de acelerar la transferencia de tecnología y desarrollar nichos industriales exportadores, dotados de recursos financieros y vínculos comerciales con el exterior, otorgándole un especial impulso a la industria maquiladora. Asimismo, con el argumento de que el intervencionismo estatal

fomentaba la ineficiencia, se emprendió un proceso de supresión o reducción de los instrumentos de política industrial, con la finalidad de que los empresarios propiciaran la asignación eficiente de los recursos (Calva, 2004).

El instrumento fundamental de la estrategia global de la economía fue la apertura comercial iniciada en 1983 con el programa de sustitución de permisos previos por aranceles, el cual, hacia 1985, había alcanzado al 90 por ciento de las fracciones arancelarias manufactureras; continuó con el ingreso de México al GATT en 1986 y con la instrumentación del programa de desgravación arancelaria que, hacia abril de 1986, redujo en treinta meses el techo arancelario de 50 a 30 por ciento (ver cuadro 3). La apertura, se aceleró aún más con el inicio del llamado Pacto de Solidaridad Económica (PSE), decretado en diciembre de 1987, que redujo el arancel máximo a 20 por ciento (Flores Quiroga, 1998).

Cuadro 3
Cobertura de las restricciones comerciales, 1980-1990

| | <i>Abril,</i> <i>1980</i> | <i>Junio,</i> <i>1985</i> | <i>Diciembre,</i> <i>1985</i> | <i>Junio</i> <i>1986</i> | <i>Diciembre,</i> <i>1986</i> |
|---------------------------------------|------------------------------|----------------------------------|----------------------------------|----------------------------------|----------------------------------|
| Permisos de importación ^a | 64 | 92.2 | 47.1 | 46.9 | 39.8 |
| Precios de referencia ^a | 13.4 | 28.7 | 25.4 | 19.6 | 18.7 |
| <i>Aranceles</i> | | | | | |
| Máximo | n.d. | 100 | 100 | 45 | 45 |
| Promedio ^b | 22.8 | 23.5 | 28.5 | 24 | 24.5 |
| Controles de exportación ^a | n.d. | n.d. | n.d. | n.d. | n.d. |
| | <i>Junio,</i> <i>1987</i> | <i>Diciembre,</i> <i>1987</i> | <i>Junio,</i> <i>1988</i> | <i>Diciembre,</i> <i>1989</i> | <i>Junio,</i> <i>1990</i> |
| Permisos de importación ^a | 35.8 | 25.4 | 23.2 | 20.3 | 19.9 |
| Precios de referencia ^a | 13.4 | 0.6 | 0 | 0 | 0 |
| <i>Aranceles</i> | | | | | |
| Máximo | 40 | 20 | 20 | 20 | 20 |
| Promedio ^b | 22.7 | 11.8 | 11 | 12.8 | 12.5 |
| Controles de exportación ^a | n.d. | 24.8 | 23.4 | 17.9 | 17.6 |

Notas: ^aCobertura porcentual de producción de comerciabilia: ponderaciones de 1986.

^bPonderación de la producción de comerciabilia: ponderaciones de 1986; n.d. no disponible.
Fuente: Clavijo y Valdivieso, 2000, p. 24.

En relación con el combate a la inflación, en tanto uno de los principales objetivos de la política económica del nuevo gobierno, se articuló una estrategia con diversas acciones orientadas a influir en el comportamiento de la demanda, de la oferta y de los precios. Esta estrategia pretendía, por un lado, el fortalecimiento de la oferta y, por otro, la adecuación del ritmo de expansión de la demanda con el potencial de respuesta de la producción.

La acción sobre la oferta se basó en una reorientación del gasto público, en el programa de protección a la planta industrial. En relación con la demanda, las principales medidas fueron las siguientes: a) la reducción del déficit del sector público; b) la revisión de las tasas de interés para fomentar el ahorro; c) las decisiones fiscales que penalizan el consumo, y d) la modificación de precios y tarifas del sector público.

La política monetaria, por su parte, en tanto fundamento central de la contención inflacionaria, se reorientó a la disminución del déficit externo y al control de la inflación, mediante la contracción del crédito interno. Sin embargo, la drástica reducción de las corrientes financieras externas acentuó la dependencia de la política monetaria en relación con el déficit fiscal, limitó los márgenes de maniobra de las autoridades monetarias. En efecto, entre 1983 y 1986 la restricción monetaria afectó principalmente a las fuentes internas de la base monetaria no gubernamentales, magnificando la restricción crediticia del sector privado. Todo esto a pesar de la creación de nuevos instrumentos de deuda pública, como los Pagafes y Bondes, además de los Cetes, cuyo rendimiento se convirtió en la tasa de interés de referencia.

Así, en este periodo sexenal, se privilegió el saneamiento fiscal y la generación de un excedente comercial que permitiera servir a la deuda externa pública y privada. Para ello se ajustaron los precios y tarifas del sector público, se redujeron los subsidios y otras partidas de egresos, como inversión pública y gasto social; además de buscar estabilizar al tipo de cambio real con devaluaciones y una gran represión salarial (Clavijo y Valdivieso, 2000).

No obstante las acciones para estabilizar la economía, el logro del objetivo se vio afectado por el segundo gran choque petrolero internacional en 1986, cuya afectación alcanzó 6 por ciento del PIB. Para reducir su impacto, se aceleró el deslizamiento cambiario, generando una devaluación

real del peso que afectó a la inflación en 1987, al llegar esta a 159.2 por ciento (ver cuadro 4).

Cuadro 4
Índice Nacional de Precios al Consumidor

| <i>Variación diciembre a diciembre.</i> | |
|---|--------------|
| <i>Año</i> | <i>Anual</i> |
| 1982 | 98.9 |
| 1983 | 80.8 |
| 1984 | 59.2 |
| 1985 | 63.7 |
| 1986 | 105.8 |
| 1987 | 159.2 |
| 1988 | 51.7 |

Fuente: www.inegi.gob.mx

Obviamente, con estos resultados, no sólo no se logró el objetivo de la estabilidad, sino que se siguió pasando a segundo plano la meta del crecimiento económico, con lo que se inhibió la creación de empleo y por tanto la población no tuvo acceso a una fuente de ingreso para cubrir sus necesidades, con ello se propició una reducción en la calidad de vida e incrementó la pobreza. Para la consolidación del resurgimiento de la pobreza, el gobierno optó por una política de descentralización de los servicios de salud y educación hacia los estados e implementó acciones que hicieron caer los ingresos salariales 57 por ciento en ese periodo (Valenzuela Feijoo, 1988).

En general, en este sexenio, se cimentaron las bases del nuevo liberalismo económico en México, experimentando, la mayoría de las veces, con medidas fiscales, monetarias, salariales, comerciales, etcétera, que respondían a la forma en la que el sistema económico asimilaba el cambio de modelo económico y la nueva fundamentación teórica que guiaba el accionar del gobierno.

La mayoría de las veces, sin embargo, dicho accionar generó una ampliación de los problemas que pretendía resolver y, cada vez más, acentuaba las contradicciones entre una política específica y las contradicciones que se generaban en su implementación, al no responder a una lógica y estrategia

global, pensando siempre y en todo momento, que el mecanismo de mercado, sería suficiente para restaurar los equilibrios (González, 2008).

No obstante esas contradicciones, para especialistas como Isaac Katz (1999):

[...] una economía en la cual la asignación de recursos se hace por medio del mercado, aunque no es perfecta, es sin duda la mejor opción que existe, no sólo para lograr una asignación eficiente de recursos y maximizar el bienestar individual de los consumidores y los productores sino también para alcanzar una distribución del ingreso más equitativo que cualquier otro sistema de organización social, de forma tal que, junto con el crecimiento económico sostenido, el bienestar social y el desarrollo económico, son también crecientes (sic).

Política económica nuevo liberal, 1988-1994: consolidación

Con el nuevo gobierno, de Carlos Salinas de Gortari (1989-1994), si bien se evidenció un acuerdo general con la conducción de la economía por parte del gobierno anterior, aún se formulaban algunas críticas por la incapacidad de la política económica anterior al nuevo liberalismo, para lograr un control firme de la inflación. En efecto, entre otros resultados negativos, cuestionaron sus fundamentos teóricos del keynesianismo y generaron una nueva reinterpretación del nuevo liberalismo, y particularmente de su objetivo principal: la estabilización, la cual coincidió con una estrategia global de los países con problemas económicos.

En efecto, en el contexto internacional, los programas heterodoxos de estabilización “pusieron en el centro de sus preocupaciones el abatimiento del componente inercial de la inflación mediante: 1) el uso de un ancla (cambiaría o monetaria); 2) el control de precios considerados clave, y 3) una política salarial restrictiva y basada en la inflación esperada” (Calva, 2001).

Dentro de este marco general de los programas de estabilización, se dio un mayor acento a la concertación de los pactos económicos, así se incorporó un elemento adicional para la disciplina en la formación de precios en mercados, por medio de una activa apertura comercial.

Así, la nueva administración ratifica su compromiso con el exterior y su convicción acerca de las medidas adoptadas por el gobierno anterior, al afirmar [Salinas, en su discurso de toma de posesión]:

[...] a Miguel de la Madrid le tocó encarar una de las más graves crisis económicas que tengamos memoria, actuó en todos los ámbitos con patriotismo, responsabilidad y claridad estratégica [...] Nos dejó un Estado más eficaz, una economía más sana, libertades intactas y una más vigorosa vida política (sic) (González, 1994).

Fundamentación económica en el sexenio de Carlos Salinas de Gortari, 1988-1994

Salinas de Gortari llegó al poder con poca legitimidad electoral y muchas presiones por parte del empresariado, de las clases medias, de los sectores populares y de los acreedores externos. De este conjunto de demandas aparentemente incompatibles e irreconciliables, surgió una peculiar combinación del nuevo liberalismo económico y del asistencialismo populista, gracias a los cuales el *statu quo* político-económico se sostuvo.

En congruencia con la política del sexenio anterior, ahora el objetivo principal de ésta era dual: reducir la deuda externa y la inflación. En efecto, en palabras del propio Salinas de Gortari (2008).

Ante el estancamiento económico de los ochenta, derivado de la deuda excesiva y los enormes déficit, fiscales generados en los setenta, enfatice la necesidad de volver a crecer. Dos prioridades estaban en la agenda: abatir el elevado endeudamiento del país y detener la inflación.

Con respecto a la deuda externa, en su discurso de toma de posesión, dio a conocer los cuatro puntos básicos con los que instruyó a su secretario de Hacienda para iniciar la renegociación (Salinas de Gortari, 2008):

Primero, deberá abatirse la transferencia neta de recursos al exterior para que la economía pueda crecer en forma sostenida. Segundo, por lo que hace a la deuda histórica acumulada hasta ahora, deberá reducir su valor. Tercero, los recursos nuevos que requiere el crecimiento sostenido de México deberán estar asegurados para un horizonte lo suficientemente largo, para evitar la incertidumbre que provocan las negociaciones anuales. Cuarto, deberá disminuir, durante mi administración, el valor real de la deuda y ser cada vez menor su proporción respecto a lo que producimos los mexicanos [...] esta negociación deberá realizarse en un plazo razonablemente breve con la banca internacional,

con los organismos multilaterales y con los gobiernos de los países industrializados.

Así, las acciones principales, fueron, en orden jerárquico, la prolongación del PSE hasta fines del mes de diciembre. Posteriormente, y como una continuidad a la política basada en pactos sociales, el Gobierno suscribió con los sectores obrero, campesino y empresarial, el Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico (PECE). El acuerdo contuvo los siguientes puntos (Presidencia de la República, 1989):

1. ...Mantener un control estricto de las finanzas públicas, congruente con la estabilidad de precios.
2. Mantener fijos los precios y las tarifas del sector público, que más inciden sobre los consumidores, tales como la gasolina, la electricidad y el gas doméstico.
3. Aplicar gradualmente un deslizamiento del peso respecto al dólar, a razón de un peso diario, en promedio, hasta el 31 de julio de 1989.
4. Modificación de la estructura arancelaria, reduciendo la dispersión actual.
5. El sector privado se comprometió a absorber los impactos de costos sin elevar precios, asumiendo la revisión por excepción de los precios controlados.
6. Se iniciará una profunda desregulación económica.
7. Se revisarán anualmente los contratos colectivos de trabajo, y
8. Se impulsará la productividad en el campo, a través de una política de estímulos regionales y de precios de garantía congruentes con el programa económico.

Por su parte, los objetivos generales de la política económica fueron (PND, 1989):

- I) consolidar la estabilidad de precios;
- II) crear las bases para la recuperación gradual y firme de la actividad económica;
- III) reducir la transferencia de recursos al exterior;

- iv) proteger el poder adquisitivo de los salarios y el nivel del empleo, y
- iv) fortalecer, mediante la concertación, el compromiso de los sectores de apoyar la estabilidad interna y la negociación de la deuda externa.

Según González (2002) la finalidad que se proponía era la modernización nacional, tanto de instituciones como en la innovación en prácticas y actitudes. Tal modernización perseguía el crecimiento económico con estabilidad de precios, que permitiera el desarrollo de la economía. En este sentido, el Estado-gobierno concibió modernizar como:

ampliar y mejorar la infraestructura, aceptar y frenar con eficiencia, la apertura comercial, eliminar obstáculos y regulaciones que reducen el potencial de los sectores productivos, [...] aprovechar las mejores opciones de producción, financiamiento, comercio y tecnología [...], pero sobre todo, el reconocimiento de que el desarrollo no sería sólo resultado de la acción del Estado, sino también de los particulares.

En el más puro estilo de la nueva teoría económica liberal, se declaraba que (Presidencia de la República, 1989):

[...] no se precipitará el crecimiento. Se habrá de consolidar la estabilidad de precios. Se mantendrá un control muy severo y estricto de las finanzas públicas y se profundizará en el cambio estructural. Así, tendremos fortaleza en la negociación de la deuda externa. Entonces, cuando haya disminuido la transferencia de recursos al exterior, México podrá entrar de lleno al crecimiento económico con estabilidad. El esfuerzo adicional que se requiere para la negociación de la deuda, bien vale la pena.

Y aunque, en otro orden, el gobierno llega a marcar como meta, un crecimiento sostenido promedio cercano al 6 por ciento anual y una reducción de la inflación hasta llegar al 5 por ciento (PND, 1989), en otro documento (Presidencia de la República, 1989) menciona lo que sería más bien las metas a seguir: la reducción de la inflación, el camino hacia una economía de mercado así como el cumplimiento del pago del principal y los intereses de la deuda externa.

Para la consecución de dichos objetivos se establecieron diez líneas de acción (PND, 1989):

- 1) Una *política de estricto control de las finanzas públicas*, basada en la disciplina en el ejercicio del gasto y el fortalecimiento de los ingresos, que asegure un balance fiscal congruente con las metas de inflación.
- 2) Una *política de ingresos públicos* que recabe los recursos internos suficientes para alcanzar la meta de superávit primario, promueva la eficiencia de la planta productiva, garantice la competitividad internacional del sistema tributario e incida favorablemente en la distribución del ingreso nacional.
- 3) Una *política de gasto público* congruente con la meta fiscal planteada y basada en el cambio estructural del gasto, que incluya proyectos de co-inversión del sector público con los sectores social y privado.
- 4) La ejecución prioritaria del programa de *gasto social* para cubrir las metas de educación, salud, alimentación, vivienda, medio ambiente y justicia.
- 5) La elevación de la *eficiencia del sector público* y su concentración exclusivamente en las actividades prioritarias y estratégicas.
- 6) La *negociación firme (de la deuda externa)*, pero responsable, para reducir lo más pronto posible las transferencias netas de recursos al exterior a un nivel compatible con la meta de crecimiento económico.
- 7) Una *política financiera y de tasas de interés* que promueva una intermediación más eficiente y fortalezca el ahorro interno, mediante el saneamiento de los intermediarios financieros y la asignación eficiente del crédito.
- 8) La *consolidación de la apertura comercial* por medio de una estructura arancelaria que reduzca su dispersión, la reducción de barreras no arancelarias y una negociación firme –tanto bilateral como multilateral– para garantizar el acceso de los bienes y servicios mexicanos a los mercados externos.
- 9) La *desregulación comercial e industrial* para eliminar el burocratismo excesivo, la corrupción y, en general, los obstáculos que inhiben la actividad económica.
- 10) El *perfeccionamiento de los mecanismos de concertación social* con el fin de garantizar la participación amplia de la sociedad en la elaboración, el seguimiento y la evaluación de la política económica.

Para lograr los objetivos principales, se consideró que la pérdida de grados de libertad de la política monetaria se debía recuperar, por lo que se im-

pulsaron reformas para revertir la nula intermediación y devolverle a la banca central gran parte del mercado crediticio que se había transferido a las casas de bolsa y banca privada. Para esto, en primer lugar se suprimieron las restricciones cuantitativas en la canalización del crédito, se liberaron las tasas de interés activas y pasivas y, un año después, se sustituyó el coeficiente de reserva obligatoria por un coeficiente de liquidez de 30 por ciento.

A fines de 1991, se eliminó el coeficiente de liquidez obligatorio y se sustituyó por uno de reserva voluntaria. Esto implicó que, a futuro, el control de la liquidez sólo se pudiera lograr con operaciones de mercado abierto, situación que, con la afluencia de capitales que se desencadenó con las privatizaciones y la firma del Tratado de Libre Comercio (TLC) con Estados Unidos, dificultó al banco central el manejo de la liquidez.

Además, el saneamiento fiscal y los recursos obtenidos de las privatizaciones permitieron reducir la deuda pública, lo que dio espacio para una expansión sin precedente del crédito interno al sector privado, la cual, en un marco de regulación prudencial naciente, de supervisión insuficiente y con un banco central sin instrumentos reales de control, que darían origen a los problemas experimentados posteriormente por el sistema bancario mexicano.

Por su parte, la reducción del aparato estatal fue, al igual que el sexenio anterior, amplio; disminuyeron en más del 50 por ciento las entidades gubernamentales, pasando de 618 a 252 al final del sexenio (ver cuadro 5).

Cuadro 5
Desincorporación y creación de entidades paraestatales, 1989-1994

| Año | Entidades al inicio del periodo | Desincorporaciones concluidas | | Desincorporaciones en proceso | Creación de entidades | Entidades al final del periodo |
|------|---------------------------------|-------------------------------|--------|-------------------------------|-----------------------|--------------------------------|
| | | Total | Ventas | | | |
| 1989 | 618 | 76 | 29 | 170 | 7 | 549 |
| 1990 | 549 | 139 | 61 | 138 | 8 | 418 |
| 1991 | 418 | 95 | 42 | 87 | 5 | 328 |
| 1992 | 328 | 66 | 23 | 53 | 8 | 270 |
| 1993 | 270 | 24 | 5 | 48 | 12 | 258 |
| 1994 | 258 | 21 | 1 | 37 | 15 | 252 |

Fuente: Clavijo y Valdivieso, 2000, p. 41.

Con el ancla cambiaria y las abundantes entradas de capital, la política monetaria intentó esterilizar, por lo menos en parte, la liquidez resultante. Entre 1989 y 1993 ingresaron al país más de 80,000 millones de dólares por concepto de inversión extranjera directa y de cartera. Los esfuerzos de esterilización, presionaron las tasas reales de interés al alza e hicieron que, a pesar de la incertidumbre cambiaria, continuara la entrada de capitales (Mantey y López, 2010).

En resumen, entre 1991 y 1993 la política monetaria no fue lo suficientemente restrictiva, dado el vigor de la demanda de crédito y la expansión del multiplicador bancario resultante de la eliminación del encaje legal. Por lo anterior, en 1994 la política monetaria se tornó claramente expansiva, al compensar la pérdida de reservas internacionales con una expansión del crédito interno al sector financiero (Mantey y López, 2010).

Al igual que en el ámbito monetario y a diferencia del periodo anterior, la política fiscal tuvo como ingrediente fundamental la realización de reformas *ad hoc* al modelo de economía de libre mercado: a) se buscó el aumento de los ingresos con la ampliación de la base gravable; b) la reducción de las tasas impositivas y la eliminación de algunos gravámenes, en busca de una mayor neutralidad fiscal, y c) se inició la armonización del sistema fiscal con el de los principales socios comerciales.

Por su parte, la política de gasto público se fijó como meta ajustar el gasto a la disponibilidad de los ingresos permanentes, por lo que registró una tendencia descendente en relación con su proporción en el PIB, al disminuir su participación del 21.4 por ciento en 1989 al 15.8 por ciento en 1993 (ver cuadro 6).

En lo referente a la política de deuda pública, en 1988 concluyó un plan de cambio de la deuda pendiente de pago por bonos mexicanos a 20 años garantizados por el Tesoro estadounidense. Esta operación marcó el comienzo del proceso de reducción voluntaria de la deuda y marcó un cambio sustancial en la política de deuda externa, orientada hacia su reducción, iniciada en 1983. En 1989 el Plan Brady dio origen a un paquete global de reducción de deuda externa total e indujo un cambio de expectativas en la comunidad financiera internacional y nacional, que permitió una baja en las tasas de interés en más de 25 puntos, durante el año que precedió a la conclusión del convenio en marzo de 1990.

Cuadro 6
México: Gasto neto devengado del gobierno federal, 1989-1994
(% del PIB)

| <i>Año</i> | <i>Total</i> | <i>Primario</i> | <i>Intereses</i> | <i>Corriente</i> | <i>Gasto de capital</i> | <i>Inversión</i> | <i>Transferencia</i> |
|------------|--------------|-----------------|------------------|------------------|-------------------------|------------------|----------------------|
| 1989 | 21.10 | 10.21 | 10.89 | 19.59 | 1.80 | 0.47 | 1.19 |
| 1990 | 18.56 | 10.45 | 8.11 | 16.13 | 2.38 | 0.69 | 1.54 |
| 1991 | 15.74 | 11.27 | 4.47 | 13.28 | 2.07 | 0.95 | 0.99 |
| 1992 | 14.61 | 11.45 | 3.16 | 12.36 | 2.21 | 0.96 | 1.13 |
| 1993 | 15.18 | 12.88 | 2.30 | 12.96 | 1.78 | 0.97 | 0.69 |
| 1994 | 15.86 | 13.95 | 1.91 | 13.30 | 2.27 | 1.18 | 0.95 |

Fuente: Clavijo y Valdivieso, 2000, p. 97.

Con respecto a la política cambiaria, a partir de marzo de 1988 y hasta diciembre de 1994 el tipo de cambio se utilizó como ancla nominal de la política monetaria. De marzo a diciembre de 1988 se mantuvo fijo. A partir de 1989, en el marco del PECE, se estableció un ritmo de deslizamiento gradual con respecto al estadounidense equivalente a 0.10 centavos diarios, el cual fue reducido de manera gradual a 0.10 y 0.04 centavos diarios entre 1989 y 1991.

En noviembre de 1991 se eliminó el mercado dual del tipo de cambio vigente desde 1982 y se estableció un mercado único con una banda de flotación: el límite inferior, permaneció fijo y el límite superior se deslizó gradualmente.

Con respecto a la apertura al exterior, entre 1989 y 1993 se aceleró el proceso de apertura al reducirse los aranceles promedio y los permisos de importación. En 1992, se firmó el Tratado de Libre Comercio con América Unidos y Canadá; en 1993 se promulgó la Ley de Comercio Exterior. Con todo, se mantuvieron ciertas restricciones comerciales en algunos sectores como la agricultura, la refinación de petróleo y la industria de equipo de transporte.

Conjuntamente con la apertura de la economía, expresada en la membresía en el Acuerdo General de Tarifas Aduaneras y Comercio (GATT) de 1986, para diversificar la economía, como lo expresan: el convenio firmado con la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) en 1988; en 1990, con la creación del Grupo de los Tres, formado por México, Colom-

bia y Venezuela; con su ingreso al Foro de Cooperación Económica del Pacífico Asiático (APEC, por sus siglas en inglés) en 1993. Además, se suscribieron tratados de libre comercio con Chile (1991); como ya se dijo, con Estados Unidos y Canadá (1992); Costa Rica (1995); Colombia y Venezuela (1995); Bolivia (1995) y Nicaragua (1998).

Así, la confianza en el éxito del modelo de desarrollo económico se vio acrecentada con la firma del TLCAN, el ingreso de México a la OCDE y, recientemente lograda, la autonomía del Banco de México. Estos sucesos fueron interpretados como garantía de continuidad en materia de política económica y de las reformas iniciadas en 1991-1992 (Flores Quiroga, 1998).

En síntesis, la estrategia de la administración de Salinas, con el objeto dual de cubrir los compromisos con el exterior y, en especial, lograr la estabilización de los precios, se basó en continuar con la conducción acelerada de la economía, otrora proteccionista, hacia una de mercado abierto, mediante: la aceleración de la apertura comercial, la utilización del tipo de cambio como ancla de los precios, la eliminación del déficit fiscal y del persistente retiro en el fomento y/e intervención económica (Ortiz, 2006).

Asimismo, consiguió avanzar hacia la estabilidad de precios (cerró el sexenio con una inflación de un dígito: 7.1 por ciento anual), logró el superávit en las finanzas públicas, pero la combinación con la apertura comercial unilateral, abrupta e indiscriminada con la utilización del tipo de cambio como ancla, trajo consigo un enorme déficit comercial (de 18,284 millones de dólares) y un desbalance de la cuenta corriente (de 29,662 millones de dólares), provocando un acelerado crecimiento de la deuda externa (que pasó de 125,002 millones de dólares en 1988 a 270,197 millones en 1994), que desembocó en la segunda gran crisis de la economía mexicana (Huerta, 2007).

En lo que respecta a la parte social, según Flores y Pavón (2005), con datos de la Cepal, para el período de 1984 a 1996 el porcentaje de hogares mexicanos bajo la línea de la pobreza se incrementó de 34.1 a 43 por ciento, de manera que la población pobre pasó de 30.4 a 48.9 millones en el mismo periodo, es decir, 18.5 millones de mexicanos cayeron en la pobreza en este periodo. Durante el mismo lapso, el porcentaje de hogares en pobreza extrema pasó de 11.6 a 16 por ciento, y el número de indigentes pasó de 11 a 20.3 millones, es decir, 9.3 millones de mexicanos cayeron en la indigencia. Boltvinik y Hernández Laos (1999) encontraron que la pobla-

ción en la LP, pasó de 48.5 por ciento en 1981 a 58.5 por ciento en 1984, alcanzando 66 por ciento en 1992 y el 78 por ciento para 1996.

En suma, según cálculos de la CEPAL y de Boltvinik y Hernández Laos, cada año cayeron en la pobreza más de millón y medio de mexicanos, de modo que el número de mexicanos pobres se incrementó en más de 20 millones en este periodo, haciendo retroceder los avances que se habían alcanzado en las décadas de los cincuenta a los setenta del siglo xx.

No obstante los resultados, en materia de generación de población en condiciones de pobreza, es en este sexenio cuando se diseña e instrumenta una política social específica de combate a la pobreza extrema, luego de que en 1992 se creara la Secretaría de Desarrollo Social, en tanto reconocimiento que el fenómeno de la PE podría generar problemas sociales de enorme magnitud.

Crisis económica de 1994-1995:

auge de la política económica nuevo liberal

La política económica para el desarrollo económico de corte nuevo liberal estaba demostrando su incapacidad para generar las condiciones macroeconómicas y financieras necesarias para retomar el crecimiento económico. A pesar de la disminución de la inflación (del periodo de 1988 a 1994) y el superávit fiscal (1992, 1993 y 1994), no se recuperó el crecimiento de forma sostenida.

Contrario sensu, se generó un contexto de alta inestabilidad, representada por el déficit externo creciente, los grandes rezagos productivos, los altos niveles de endeudamiento interno y externo, así como por la gran entrada de capital financiero especulativo (Ortiz, 2007).

No habían pasado tres semanas desde la toma de posesión de la presidencia por Ernesto Zedillo, cuando estas esperanzas de equilibrio económico se desvanecieron. Ante el constante deterioro de las reservas internacionales del Banco de México, el gobierno anunció una devaluación del peso frente al dólar en un 15 por ciento; bastó esto para que el pánico cundiera de inmediato. Es necesario recordar que la sobrevaluación del peso había sido estimada en noviembre de 1994, por analistas independientes, en alrededor del 23 por ciento, por lo que alrededor de 15 por ciento de devaluación parecía un correctivo suficiente, pero los temores colectivos magnificados la hicieron insuficiente.

El gobierno tuvo que dejar en libertad el tipo de cambio, que se fue hasta 7.50 pesos por dólar en marzo de 1995, esto es, más de un 100 por ciento de devaluación en relación con la paridad de 3.60 pesos por dólar vigente en los primeros días de diciembre de 1994. La devaluación agravó la situación financiera del país, porque había en poder del público casi 30,000 millones de dólares en tesobonos, instrumentos de crédito a muy corto plazo que, si bien estaban denominados en moneda nacional, habían sido indizados al dólar.

Al estallar la crisis, los tenedores de tesobonos no quisieron renovarlos y exigieron su pago en la medida en que se iban venciendo, para cambiarlos por dólares. De esta manera, el país se encontró con que en vez de recibir un flujo importante de recursos externos para financiar el déficit en cuenta corriente, de golpe se presentó una reversión y los capitales salieron en cantidades equivalentes a los anteriores ingresos.

Con la devaluación y la salida de recursos, sus consecuencias no se hicieron esperar. En efecto, la inflación, que en noviembre de 1994 fue de alrededor de 7 por ciento anual, pasó alrededor de 8 por ciento mensual en abril de 1995; la tasa de interés interbancaria, que era antes de la crisis del 18 por ciento, se elevó al 140 por ciento en marzo de 1995. Esta alza de la tasa de interés, hizo que los deudores se vieran en la imposibilidad de cumplir sus compromisos y que la banca se encontrara al borde de la quiebra, por el alza en su cartera vencida y una caída de la demanda de créditos.

Esta situación desplomó también la producción de bienes y servicios así como el nivel de ocupación. En el primer semestre de 1995, el PIB cayó alrededor de 5.8 por ciento, el índice de desempleo abierto subió de 3.6 por ciento de la Población Económicamente Activa (PEA) en diciembre de 1994 al 6.6 por ciento en junio y a 7.6 por ciento en agosto de 1995.

El IMSS por su parte reportó la pérdida de 824,000 afiliados permanentes en los primeros meses de 1995. A pesar de la fuerte devaluación y de la elevación vertical de las tasas de interés, la salida de recursos continuó en forma acelerada en el primer semestre de 1995, con lo que México estuvo al borde del colapso productivo y financiero (Flores y Madrueno, 2006). Lo que quizá ha sido todavía más grave que el deterioro del nivel de vida fue el desaliento provocado por la crisis después de las expectativas

de desarrollo que la gente había alimentado durante diez años de esfuerzo y sacrificio, pues finalmente en unos cuantos meses, dichas expectativas se fueron por la borda.

Política, estrategia y acciones del gobierno de Ernesto Zedillo

En el mes mayo de 1995, al presentar el PND 1995-2000 (PND, 1995), el gobierno de Zedillo identificó como la principal causa de la crisis al insuficiente ahorro interno. En sus propias palabras:

Mirando hacia atrás, podemos concluir que la insuficiencia del ahorro interno ha sido el común denominador en las crisis financieras que recurrentemente ha vivido nuestro país y la causa principal del estancamiento de buena parte de las últimas dos décadas.

Defendiendo, en lo general, la estrategia económica nuevo liberal de las últimas dos administraciones, afirmaba que lo realizado anteriormente era insuficiente, y agregaba: “debemos consolidar e intensificar los cambios estructurales emprendidos durante la última década y que son indispensables para contar con una economía productiva, eficiente y en expansión (PND, 1995).

Así, el nuevo gobierno dio continuidad a la orientación de la política nuevo liberal, consolidando las reformas que permitieran dar los últimos pasos hacia una economía de mercado.

En ese tenor, el Plan Nacional de Desarrollo (1995-2000) planteó cinco objetivos fundamentales:

1. Fortalecer el ejercicio pleno de nuestra sociedad;
2. Construir un país de leyes y justicia para todos;
3. Alcanzar un pleno desarrollo democrático;
4. Impulsar un desarrollo social con oportunidades de superación para todos los mexicanos; y
5. Conseguir un crecimiento económico vigoroso, sostenido y sustentable.

De estos cinco objetivos, el 4 y 5 están relacionados con los objetivos de crecimiento económico y atención a la población pobre. Estos objetivos, se pretendían cumplir mediante el siguiente conjunto de acciones.

Políticas y acciones para impulsar un desarrollo social con oportunidades de superación para todos los mexicanos

En el PND, se menciona que la política de desarrollo social tendrá como objetivo principal, el propiciar la igualdad de oportunidades, trascendiendo el origen étnico, la ubicación geográfica y la condición económica de cada mexicano.

La política de desarrollo social estará orientada a asegurar a toda la población, el disfrute de los derechos individuales sociales consagrados en la Constitución. Elevará los niveles de bienestar y calidad de vida de los mexicanos, pero sobre todo, tendrá como prioridad disminuir la pobreza.

Asimismo, menciona acciones para mejorar las condiciones de salud y educación de la población, hacer más productivo el campo, superar la pobreza (mencionando que romperán el círculo vicioso de pobreza y abandono, que afecta a muchas comunidades indígenas) y garantizar la igualdad de género.

Políticas y acciones para conseguir un crecimiento económico vigoroso, sostenido y sustentable

En el plan se dice que el crecimiento económico es indispensable para que la población tenga empleo bien remunerado, niveles crecientes de bienestar y un desarrollo armónico y democrático. Por esto, se especifica como objetivo estratégico fundamental del PND el promover un crecimiento vigoroso y sustentable, que fortalezca la soberanía nacional, extienda el bienestar de los mexicanos, sea el sustento de una democracia plena y genere los recursos para atender rezagos y procurar la justicia y la igualdad.

Menciona que una vez superada la crisis financiera actual y consolidada la recuperación económica, se alcanzarán tasas sostenidas de crecimiento económico superiores a 5 por ciento anual. Para lograrlo, se aplicarán políticas generales y sectoriales, así como condiciones de certidumbre y de estabilidad que estimulen la inversión nacional y extranjera y que eleven significativamente la productividad de los factores de la producción.

Para el logro de los objetivos, el plan (1995) estableció tres retos;

1. Continuar la disciplina fiscal, hasta que se recupere el funcionamiento normal de los mercados cambiario y financiero; se reduzcan signi-

ficativamente las presiones inflacionarias, se reafirme la corrección de la cuenta corriente de la balanza de pagos y comience un progreso gradual de recuperación en la actividad económica y el empleo.

2. Consolidar e intensificar los cambios estructurales emprendidos durante la última década, y que son indispensables para contar con una economía productiva eficiente y en expansión.
3. Realizar las reformas que nos permitan contar con una base amplia y estable de ahorro interno.

Desde esta perspectiva del gobierno, todo ello es indispensable para evitar la recurrencia de crisis económicas, que han ocasionado retrocesos en términos de estabilidad, empleo y bienestar social. Por ello es que se coloca al ahorro interno como la base del financiamiento para el desarrollo económico, para lo que (PND, 1995):

- Se promoverán las reformas tributarias y financieras indispensables para estimular el ahorro y la inversión.
- Se alentará el ahorro privado garantizando seguridad y rendimientos adecuados.
- Se fomentarán el ahorro familiar y la reinversión de utilidades en las empresas.
- Se aprovecharán los mecanismos de la seguridad social para ensanchar el ahorro; y
- Se utilizará prudentemente el ahorro externo como medio complementario de la inversión productiva nacional, sin que se ponga en riesgo la estabilidad financiera.

Para lograr que el crecimiento fuera elevado y duradero, se estableció, como en el pasado reciente, procurar condiciones de estabilidad de precios a partir de bases financieras sólidas y sanas. Asimismo, se consideró que sólo se lograría la estabilidad económica, observando una estricta disciplina fiscal y que el accionar del gobierno, por convicción y por absoluta necesidad nacional, sería austero, pero eficiente en la aplicación de los recursos públicos.

En ese sentido, la política monetaria tendría como tarea contribuir a la estabilidad de precios, mientras que la política cambiaria tendría como

funciones alentar las exportaciones y la sustitución eficiente de las importaciones y estimularía la producción nacional y el ahorro interno.

Se buscaría lograr un crecimiento económico generador de empleos productivos y promotor de la recuperación de los salarios reales.

En cuanto a la acción del Estado en la economía, se planteó que la actividad reguladora de este no debía obstruir o entorpecer la actividad productiva de los particulares, por el contrario, debería promoverla. Por lo anterior, se estipuló que a partir de un marco legal equitativo y eficiente, se avanzaría a una normatividad que dejara de ser controladora y fuera promotora de la iniciativa y la actividad de los particulares.

Finalmente, se esperaba que una vez superada la emergencia, se hiciera un esfuerzo extraordinario de inversión pública en infraestructura y se alentaría una participación mucho mayor del sector privado. En los hechos, el gobierno de Zedillo, asumió como objetivo dual el mismo del sexenio anterior: servir a la deuda externa y abatir la inflación.

Para ello, utilizó como instrumentos centrales de política económica:

1. Una política fiscal restrictiva, expresada en la reducción de la inversión pública y del gasto público corriente.
2. El alza de los precios y tarifas del sector público.
3. Una política permanente de reducción de los salarios reales.
4. Una política monetaria y crediticia altamente restrictiva.
5. Una sobrevaluación cambiaria, que se mantuvo hasta los primeros meses de 1996, cediendo posteriormente ante la pretensión de acelerar el descenso de la tasa inflacionaria, utilizando el tipo de cambio como ancla.

Así, no obstante la inclinación hacia la austeridad, el nivel del gasto público, siguió representando el 16 por ciento del PIB total (ver cuadro 7).

Por su parte, el proceso de adelgazamiento del Estado continuó, aunque en menor proporción, ya que en el sexenio anterior el proceso de venta, fusión y extinción fue el más acelerado. En números reales, las empresas paraestatales y entidades del sector público se redujeron en 33 entidades, al pasar de 252 a 219 de 1995 a 2000 (ver cuadro 8).

Cuadro 7
México: Gasto neto devengado del gobierno federal. % del PIB, 1995-1999

| <i>Año</i> | <i>Total</i> | <i>Primario</i> | <i>Intereses</i> | <i>Corriente</i> | <i>Gasto de capital</i> | <i>Inversión</i> | <i>Transferencia</i> |
|------------|--------------|-----------------|------------------|------------------|-------------------------|------------------|----------------------|
| 1995 | 15.80 | 12.22 | 3.82 | 14.09 | 1.85 | 0.81 | 0.88 |
| 1996 | 16.10 | 12.23 | 3.71 | 14.16 | 1.91 | 0.90 | 0.94 |
| 1997 | 17.10 | 13.61 | 3.59 | 15.15 | 1.95 | 0.90 | 0.92 |
| 1998 | 15.87 | 13.43 | 2.49 | 14.18 | 1.69 | 0.43 | 1.20 |
| 1999 | 16.27 | 13.12 | 3.13 | 14.66 | 1.61 | 0.42 | 1.01 |

Fuente: Clavijo y Valdivieso, 2000, p. 97.

Cuadro 8
Desincorporación y creación de entidades paraestatales, 1994-2000

| <i>Año</i> | <i>Entidades al inicio del periodo</i> | <i>Desincorporaciones concluidas</i> | | <i>Desincorporaciones en proceso</i> | <i>Creación de entidades</i> | <i>Entidades al final del periodo</i> |
|------------|--|--------------------------------------|---------------|--------------------------------------|------------------------------|---------------------------------------|
| | | <i>Total</i> | <i>Ventas</i> | | | |
| 1995 | 252 | 16 | 1 | 35 | 3 | 239 |
| 1996 | 239 | 21 | 1 | 44 | 11 | 229 |
| 1997 | 229 | 8 | 2 | 42 | 11 | 232 |
| 1998 | 232 | 14 | 3 | 48 | 43 | 261 |
| 1999 | 261 | 34 | 32 | 61 | 9 | 236 |
| 2000 | 236 | 18 | 1 | 44 | 1 | 219 |

Nota: Para 2000 hasta el 31 de julio.

Fuente: Zedillo Ponce de León, 2000, Sexto informe de gobierno, 2000. Anexo estadístico.

En relación con algunos resultados económicos del gobierno, es claro que uno de los principales avances de este sexenio fue la estabilización del nivel de precios, al pasar de 52 por ciento en 1995 al 9 por ciento para 2000. Sin embargo, en términos sexenales, dicha inflación estuvo por encima del 20 por ciento promedio anual. Este avance fue lo que justificó la implementación de la política monetaria y fiscal restrictiva.

Con respecto a la evolución del PIB, durante este periodo, el país tuvo un crecimiento cuasi constante y sostenido, a pesar de la severa crisis económica por la que atravesó al inicio del sexenio, de la que tardó alrededor de tres años para salir. Sin embargo, ese crecimiento económico no

repercutió en la mejora de los niveles de vida de la población, debido a la desigual distribución del ingreso, que impidió la transferencia de sus beneficios (ver cuadro 10). Si bien, al inicio del sexenio, el PIB decreció, a su término, se logró la mayor tasa de crecimiento del producto del sexenio, en el año 2000 en relación con el crecimiento económico registrado en las casi dos décadas del nuevo liberalismo en México: 7.0 por ciento. Obviamente, en términos del promedio sexenal, la tasa fue del 3.5 por ciento, inferior en una décima a la registrada en el sexenio anterior. Sin embargo, como ya se dijo, insuficientes estas tasas de ambos sexenios, para hacer frente a las necesidades tanto sociales como del aparato productivo nacional.

Cuadro 9
Índice Nacional de Precios al Consumidor. Variación diciembre a diciembre

| <i>Año</i> | <i>Anual</i> |
|------------|--------------|
| 1995 | 52.0 |
| 1996 | 27.7 |
| 1997 | 15.7 |
| 1998 | 18.6 |
| 1999 | 12.3 |
| 2000 | 9.0 |
| Promedio | 22.6 |

Fuente: www.inegi.gob.mx

Habría que reconocer que, fue en este sexenio cuando se emplearon estrategias políticas, para asegurar la creación de condiciones de estabilidad para estimular la inversión extranjera y nacional e intentar la coordinación entre la política monetaria y fiscal, así fueran estas restrictivas, como la introducción del corto en 1998 y la constante disminución de la inversión y gasto público, que, si bien, no lograron totalmente su finalidad, sí contribuyeron a dar cierta certidumbre a la economía nacional y evitaron la repetición cíclica de las crisis económicas de fin de sexenio.

En efecto, la decisión económica más importante en este sexenio fue la de evitar la repetición de las crisis económicas de los ciclos políticos de

Cuadro 10

Evolución de las principales variables económicas

| | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 |
|---|---------|---------|----------|---------|---------|---------|---------|---------|
| Producto Interno Bruto total | 4.9 | 4.5 | -7.2 | 5.4 | 6.8 | 4.9 | 3.9 | 6.6 |
| Producto Interno Bruto por habitante | 0.1 | 2.7 | -7.7 | 3.6 | 5.3 | 3.5 | 2.5 | 5.2 |
| Inversión interna bruta | 24.0 | 21.7 | 19.8 | 23.1 | 25.9 | 24.3 | 23.5 | 23.8 |
| <i>Ahorro nacional (respecto con el PIB)</i> | 15.1 | 14.8 | 19.3 | 22.4 | 24.0 | 20.5 | 20.6 | 20.6 |
| Ahorro externo | 5.9 | 6.9 | 0.5 | 0.7 | 1.9 | 3.8 | 2.9 | 3.2 |
| Empleo creado | 307,406 | 698,284 | -611,200 | 239,803 | 744,847 | 816,591 | 645,336 | 700,427 |
| Precios nacionales al consumidor | 8.0 | 7.1 | 52.0 | 27.7 | 15.7 | 18.6 | 12.3 | 9.0 |
| Precios productor | 4.6 | 9.1 | 59.50 | 25.3 | 10.5 | 17.5 | 12.5 | 6.4 |
| Tipo de cambio nominal, fin de periodo, pesos por dólar | 3.12 | 3.38 | 6.42 | 7.60 | 7.92 | 9.14 | 9.56 | 9.46 |
| <i>Tipo de cambio real (índice 1995=100)</i> | 3.14 | 5.33 | 7.64 | 7.85 | 8.08 | 9.87 | 9.51 | 9.57 |
| Cuenta Corriente | | | | | | | | |
| <i>Balanza comercial de bienes y servicios</i> | -23,399 | -29,662 | -1,577 | -2,508 | -7,665 | -15,993 | -13,929 | -18,684 |
| Exportaciones | -13,481 | -18,464 | 7,088 | 6,531 | 624 | -7,834 | -5,613 | -8,337 |
| Importaciones | 51,886 | 60,882 | 79,542 | 96,000 | 110,431 | 117,539 | 136,362 | 166,121 |
| <i>Deuda bruta (% del PIB)</i> | 32.5 | 33.8 | 59.2 | 49.3 | 38.5 | 38.9 | 34.5 | 27.3 |
| Resultado financiero del gobierno federal | 1.5 | 1.4 | 0.4 | 0.9 | 0.9 | 0.2 | -0.2 | 0.2 |
| Tasas de interés pasivas (Cetes a 28 días) | 14.9 | 14.1 | 48.4 | 31.4 | 19.8 | 24.8 | 21.4 | 15.2 |
| <i>Tasas de interés activas (TIE a 28 días)</i> | - | - | 55.2 | 33.6 | 21.9 | 26.9 | 24.1 | 17.0 |
| Libor (un mes) | 3.3 | 4.7 | 6.0 | 5.5 | 5.8 | 5.6 | 5.4 | 6.5 |
| Prime Rate | 6.0 | 7.1 | 8.8 | 8.3 | 8.4 | 8.4 | 8.0 | 9.2 |

Notas: a) Tasa de crecimiento anual. b) Proporción del PIB. c) Miles de personas. d) Diciembre a diciembre.

e) Miles de millones de dólares. f) Porcentaje del PIB.

Fuente: INEGI, varios años.

final de cada sexenio, como fue el caso de los finales de mandato de gobierno de los ex presidentes: Gustavo Díaz Ordaz (1970); Luis Echeverría Álvarez (1976); José López Portillo (1982); Miguel de la Madrid (1986 y 1988), Carlos Salinas de Gortari (1994) así como la del inicio del propio periodo de gobierno de Ernesto Zedillo (en 1994-1995).

La no aparición de la crisis de fin de sexenio tuvo, sin embargo, al igual que en la década pasada, amplios costos sociales, particularmente en lo relacionado con la pobreza, puesto que la brecha entre la población en situación de pobreza y la población total aumentó. En efecto, como García Jiménez lo señala, en 1994, la cifra de población que vivía en condiciones de pobreza llegó al 70 por ciento de la población, representando un incremento neto de 15 millones de nuevos pobres (García Jiménez, 2009).

La explicación de esta paradoja, de crecimiento moderado con incremento de la pobreza, se debe a que, bajo las políticas de corte nuevo liberal, el crecimiento económico es excluyente del sector social, haciendo que, *contrario sensu*, la política social, cuya finalidad es atender a los excluidos del mercado, sea incapaz de generar progreso social real, al no contar con los mecanismos necesarios de transmisión de bienestar social (Salama, 2006).

De acuerdo con Boltvinik y Damián (2003):

Quando el modelo económico seguido hasta ahora en México logra generar crecimiento, lo hace acompañado de una creciente concentración del ingreso y un incremento de la pobreza entre los estratos más pobres [...] la crisis de 1994 produjo un empobrecimiento brutal de la población [...] a partir de 1996, cuando se empieza a recuperar la economía, el ingreso se vuelve a concentrar.

Inclusive, también de acuerdo con la información oficial, la pobreza aumentó de entre el 36 y 38 por ciento en 1994 a entre el 45 y el 47 por ciento en 1998. Aún más, con datos de la Encuesta Nacional de Ingreso Gasto en los Hogares (ENIGH) del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) entre 1994 y 1998, los hogares mexicanos que vivían debajo de la LP, aumentaron de 69 a 76 por ciento del total. En términos generales, la pobreza aumentó en 7 por ciento durante el sexenio de Zedillo (González Amador y Castellanos, 2000).

NUEVO GOBIERNO: RENOVADAS METAS Y CONTINUIDAD, LA POLÍTICA ECONÓMICA NUEVO LIBERAL: 2000-2006¹⁶

La expectativa que se generó en la población del país, real o ficticia, respecto del nuevo gobierno era positiva, ya que el cambio de gobierno no sólo era de presidente sino del partido de militancia política del presidente. Por ello, la población quería y necesitaba creer que el cambio sería un cambio de timón y de rumbo.

De hecho, dentro de los compromisos de campaña, que posteriormente se trasladaron a los documentos básicos de la conducción del país, como lo es el Plan Nacional de Desarrollo, destacan: crecimiento del 7.0 por ciento anual en el PIB; creación del 1.3 millones de empleos; control sobre la inflación; el tipo de cambio; reducción de la deuda eterna; equilibrio de las finanzas públicas y promoción de la inversión extranjera.

En sí, dentro de los objetivos enunciados por el gobierno de Fox, se pretendió (PND, 2004):

1. Un despegue acelerado.
2. Contar con un área de desarrollo social y humano.
3. Propiciar un área de crecimiento con calidad; y
4. Un área de orden y respeto.

Entre los objetivos de la política económica estuvieron (Plan Nacional de Desarrollo, 2001-2006: 73-101):

- Conducir responsablemente la marcha económica del país.
- Elevar y extender la competitividad.
- Asegurar el desarrollo incluyente.

¹⁶Dado que el grueso de la argumentación, en torno a los fundamentos teóricos de las políticas económicas para el desarrollo con fundamentos en la nueva teoría económica liberal para el desarrollo en México, se encuentra en los sexenios de Miguel de la Madrid Hurtado y Carlos Salinas de Gortari, y dado que no hay cambio en dicha fundamentación teórica para el diseño e implementación de las políticas económicas para el desarrollo económico en esta primera década del siglo XXI y sexenios de gobierno, en este subapartado y el siguiente, prácticamente ya no se ahondará más en el análisis de sus fundamentos, pues no es la intención ser demasiado reiterativo, ya que creemos que ha quedado fehacientemente demostrada desde 1983 la inoperatividad de estos fundamentos, políticas e instrumentos, para alcanzar sus objetivos económicos y sociales.

- Promover el desarrollo económico regional equilibrado.
- Crear las condiciones para un desarrollo sustentable.

No obstante estos enunciados, nuevamente, los datos indican que el crecimiento pasó a segundo plano, no obstante de que se planteó como uno de los objetivos de campaña del nuevo gobierno. Asimismo, el discurso de la responsabilidad de la conducción del país, el crecimiento con calidad y la coordinación de la política fiscal y monetaria se constituyeron en la base de dicha política. En los hechos, la esencia de la política económica se tradujo nuevamente en una restricción y descoordinación de la política fiscal y monetaria, en tanto que estas subpolíticas son todavía hoy día las más importantes de la política económica para el desarrollo (González, 2009).

Si consideramos que ambas subpolíticas de la política económica han sido el pilar para la búsqueda de los logros (o retrocesos) en materia de política económica para el desarrollo, y aún más, considerando que la disciplina fiscal y la restricción monetaria han buscado el “déficit cero” de las finanzas públicas del gobierno, se comprende el estricto control que se tuvo en los agregados monetarios, para asegurar la estabilidad de la economía. En los hechos, la estabilidad desplazó nuevamente al crecimiento económico, pues se consideró que la estabilidad era y es condición necesaria y suficiente para el crecimiento (Sobarzo, 2007).

Ortiz (2007) y Huerta (2009) ya han puntualizado las contradicciones de la política económica así como las alternativas posibles. Sin embargo, con el único afán de ser más explícitos, señalaremos que dichas contradicciones de la política económica para el desarrollo se expresan en la inconsistencia de su diseño, lo que ha implicado, continuamente, la violación a la regla de Tinbergen y en consecuencia, las contradicciones de la política económica se han reflejado en la baja tasa de crecimiento económico.

Es decir, en todo este periodo de políticas económicas para el desarrollo de carácter nuevo liberal, al buscar como primer objetivo el crecimiento económico y luego ser desplazado por el de la estabilidad, se ha dado lugar a un uso irracional e incongruente de los instrumentos de la política económica.

Las contradicciones de la política económica, que ya estaban presentes desde la década de los ochenta del siglo xx en la conducción de la economía por las autoridades de política económica, se agudizaron a partir de

esta primera década del siglo XXI cuando, buscando el crecimiento, se usan contradictoriamente las diversas subpolíticas e instrumentos, aun y cuando se tiene conciencia acerca de la necesaria coordinación de, cuando menos la política fiscal y monetaria (Ortiz Martínez, 2002).

Siendo explícitos diremos que, al perseguir un crecimiento económico, fundamentado en la oferta; por el lado de la demanda, se aplicó y ha aplicado una política salarial restrictiva, una política de altas tasas de interés, al registrar los tipos de interés niveles muy altos, que impiden la toma de decisiones de inversión; al no cristalizarse las decisiones de inversión, no se generó el empleo necesario; para reducir el fenómeno inflacionario, se abrió la economía al exterior sin una adecuada política industrial; la política cambiaria sobreestimó el tipo de cambio, generando presiones al sector exportador y recurrentemente, impactando negativamente el nivel de precios y los salarios; la política fiscal de “déficit cero” ha, más que contraído la economía; la política monetaria, si bien, por ejemplo, con la aplicación del corto, estabilizó los precios, ha tenido un costo muy alto, en términos del empleo y de sobre emisión de liquidez (Huerta Moreno, 2004).

Todo lo anterior, aunado a una situación de incertidumbre y crisis económica internacional y de fracaso en la búsqueda de consensos políticos para impulsar las reformas estructurales de segunda generación, volvieron poco probable el logro de las tasas de crecimiento económico y de las demás metas económicas del gobierno. Dicho sexenio terminó con un crecimiento promedio anual de 3.6 por ciento; la mitad del prometido.

Entre las causas principales de este subcumplimiento de las metas económicas, además de lo ya señalado líneas arriba, se encuentran: la continuidad del sincretismo y pragmatismo ortodoxo de la política económica; la incongruencia en el uso de los principales instrumentos de la política fiscal y monetaria y, por ende, la descoordinación entre ambos tipos de subpolíticas.

El cuadro 11 muestra la evolución de las principales variables económicas durante este sexenio. En él se observa que las metas económicas formuladas, nuevamente como en las últimas dos décadas del siglo XX, no se alcanzaron y más bien, hubo retrocesos. Como señalan Pacheco (2005) y Cordera (2006), la aparente estabilidad macroeconómica ha sido incapaz de generar un crecimiento económico significativo y, mucho menos, ha generado el empleo suficiente para la PEA.

Cuadro 11

Evolución de las principales variables económicas

| | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009p |
|---|----------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|----------|
| Producto Interno Bruto total | -0.2 | 0.8 | 1.4 | 4.2 | 3.0 | 4.8 | 3.2 | 4.3 | -7.5 |
| Producto Interno Bruto por habitante | -1.4 | -0.4 | 0.3 | 3.2 | 4.9 | 3.9 | 2.4 | -1.8 | -24.9 |
| <i>Inversión interna bruta</i> | 20.8 | 20.6 | 22.9 | 24.8 | 24.4 | 26.2 | 25.8 | 26.4 | 21.1 |
| Ahorro nacional | 18.0 | 18.6 | 21.7 | 23.9 | 23.7 | 25.9 | 25.3 | 24.9 | 19.5 |
| Ahorro externo | 2.9 | 2.1 | 1.2 | 0.9 | 0.6 | 0.2 | 0.5 | 1.5 | 0.7 |
| Empleo creado | -193.307 | 243,896 | 163,361 | 510,407 | 750,241 | 616,297 | 465,614 | -59,589 | -500,000 |
| Precios nacionales al consumidor | 4.4 | 5.7 | 3.9 | 5.2 | 3.3 | 4.1 | 4.5 | 6.5 | 3.6 |
| Precios productor | 4.3 | 9.2 | 6.8 | 8.0 | 3.4 | 7.3 | 5.4 | 7.2 | 6.8 |
| Tipo de cambio nominal, fin de periodo, pesos por dólar | 9.34 | 9.66 | 10.8 | 11.3 | 10.6 | 10.8 | 10.9 | 11.2 | 13.5 |
| <i>Tipo de cambio real (índice 1995=100)</i> | 9.44 | 10.31 | 11.2 | 11.3 | 10.8 | 10.9 | 10.9 | 12.9 | 13.9 |
| Cuenta Corriente | -2.8 | -2.2 | -1.4 | -1.0 | -0.7 | 0.5 | -0.5 | -0.8 | -2.5 |
| Déficit Público/pib | -0.7 | -1.2 | -0.6 | -0.2 | -0.1 | 0.1 | 0.0 | 0.0 | -1.8 |
| <i>Deuda bruta (% del pib)</i> | 25.3 | 23.9 | 24.7 | 23.7 | 21.6 | 19.0 | 17.8 | 17.9 | 18.5 |
| Tasas de interés pasivas (Cetes a 28 días) | 11.3 | 7.1 | 6.2 | 6.8 | 9.2 | 7.2 | 7.2 | 7.7 | 5.4 |
| Tasas de interés activas (tite a 28 días) | 12.9 | 8.2 | 6.8 | 7.1 | 9.6 | 7.5 | 7.7 | 8.3 | 5.9 |
| <i>Tasas Internacionales (%)</i> | | | | | | | | | |
| Libor (1mes) | 3.8 | 4.8 | 4.2 | 4.6 | 3.6 | 5.2 | 5.3 | 2.5 | 4.0 |
| Prime Rate | 6.9 | 4.7 | 4.1 | 4.3 | 6.2 | 8.0 | 6.5 | 2.7 | 3.25 |

Notas: p. preliminar.

Fuente: Banco de México, 2009.

Más bien ha generado la acentuación de la economía informal, el desempleo y autoempleo, la emigración y la acentuación de la dependencia de la economía mexicana hacia la economía de Estados Unidos (Papail y Arroyo, 2009). Situación que se agudizó en los años siguientes, dada la recesión y posterior crisis económica en que cayó el país en 2008 y 2009.

En efecto, eso se constata en el incumplimiento del segundo objetivo planteado por ese gobierno en su campaña política para llegar al poder: el empleo. El empleo, que alcanzaría la cifra de 7'200,000 empleos, se quedó con un déficit de 5'103,000 empleos, pues en ese sexenio, sólo se pudieron crear 2'097,000 empleos.

Es decir, sólo se crearon alrededor de 349,000 empleos anuales, la mayoría de ellos, con ingresos salariales de no más de cuatro salarios mínimos y de baja calidad. Por años, se tuvo lo siguiente: en 2001 se perdieron 191,307 empleos; en 2002 se crearon 246,896 empleos; en 2003 se crearon 163,361; en 2004, 510,407; en 2005, 750,241 y en 2006, 616,297 empleos.

Habría que argumentar a favor del gobierno de Fox, que la estabilidad de precios, expresada por el Índice Nacional de Precios al Consumidor medido a diciembre de cada año, registró un crecimiento promedio anual del 4.5 por ciento, porcentaje que indica un logro significativo. Sin embargo, aún este logro se encuentra 1.5 por ciento por arriba del porcentaje estimado del 3 por ciento bajo la estrategia monetaria de objetivos inflacionarios adoptado por México en 2001, o bien, del 50 por ciento encima de la meta anual del gobierno, lo que a final de cuentas, implica que no se logró de manera definitiva el cumplimiento de la meta y aún más, que dicho porcentaje, se logró a costa del crecimiento económico y del empleo (Huerta González, 2007).

De manera general, se podría concluir que, fueron precisamente los resultados económicos mediocres, los que nuevamente alimentaron en la población el deseo de cambio de timón y de rumbo en la conducción de la economía nacional, ya que los rezagos económicos y sociales acumulados en el país en las últimas décadas renacían, así como renacía la esperanza del cambio real.

Lejos estaba la población de imaginar que el cambio político no implicaría, de ninguna manera, cambio en la fundamentación económica nuevo liberal, ya que esta seguiría fundamentando el manejo de la economía nacional y que debido a ello, los problemas viejos y nuevos de la economía

mexicana, tenderían a perpetuarse, pero ahora con ciclos de cortos periodos de recuperación, con amplios periodos de recesión (Salinas y Tavera, 2007 y López, 2009).

Por último, habría que decir que, el sexenio de Fox dejó ir la oportunidad de generar un cambio de fondo en la economía, ya que, si bien, en 2006 la economía mundial registró un crecimiento vigoroso y en la segunda mitad del año se observó una desaceleración en el ritmo de expansión de la economía estadounidense, principal economía del mundo, en ese mismo año la evolución del sector externo de la economía mexicana se vio influida por una significativa fortaleza de la demanda externa, elevados precios internacionales del petróleo y un incremento de los recursos que recibió el país por concepto de remesas familiares. Todo ello, construyó un escenario *ad hoc*, para pensar en una posible recuperación sostenida de la economía mexicana.

El sexenio 2006-2012: crisis económica internacional:
híbrido de políticas nuevo liberales-poskeynesianas
y medidas anticíclicas

En 2006, nuevamente como en 1988, el país enfrentó una gran inestabilidad política, al ser ampliamente cuestionado el nuevo gobierno, por el candidato opositor perdedor del Partido de la Revolución Democrática. En efecto, la incertidumbre y poca credibilidad institucional que acompañó al proceso electoral en julio de 2006 hicieron registrar en el país una toma de poder presidencial inédita, en la que prácticamente el Congreso fue tomado por las fuerzas armadas, para asegurar la toma de protesta ante la nación del cargo de presidente constitucional del candidato ganador del PAN, Felipe de Jesús Calderón Hinojosa (FCH), quien ganó la presidencia con menos de un punto porcentual en las votaciones y al cual se le exigió un cambio de fondo.

Debido a la exigencia social, al igual que su antecesor, FCH se atrevió a ofrecer un cambio de rumbo y de visión del país en el mediano y largo plazo, con un horizonte estratégico al año 2030,¹⁷ en donde más que un nuevo modelo de país, se plasmaba una aspiración ideológica futurista, que no está relacionada para nada con la visión estadista-estratégica. Ello, según se desprende del diagnóstico que hizo respecto al desenvolvimiento

¹⁷Ver la página 25 del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, en donde se enuncia la "visión" idílica 2030 del país para este primer tercio de siglo.

mediato de la economía mexicana y el reconocimiento a los logros de los gobiernos anteriores al suyo (sobre todo desde De la Madrid).

Claramente para FCH, se requerían cambios de fondo, pues según él en los últimos años, el crecimiento promedio de la economía mexicana había sido insuficiente para abatir los rezagos económicos y sociales a la velocidad deseada. Ante esta situación, propuso generar nuevas condiciones para lograr que el producto y el empleo tuvieran un crecimiento mayor al observado durante las últimas dos décadas.

De ahí que considerara que los dos objetivos principales de la política económica fueran: generar un crecimiento económico sostenido y puestos de trabajo suficientes para satisfacer las demandas de empleo de la PEA (PND, 2007) y de esa manera, en un horizonte de 23 años, duplicar el ingreso real per cápita, y que éste registrara, al final de su sexenio, un incremento real del 20 por ciento.

Como resultado de los esfuerzos para fortalecer la economía del país, se esperaba lograr un crecimiento económico anual del PIB del 5 por ciento al final del sexenio y una generación de empleos cercana a los 800,000, también, al final del sexenio. La condición para ese crecimiento sería que hubiera cambios importantes, de otra forma, el crecimiento de la economía mexicana podría ser, en promedio, de alrededor de 3.5 por ciento por año, lo que implica un incremento del PIB per cápita cercano a 2.4 por ciento. De mantenerse esta situación, de acuerdo con FCH, tomaría más de 30 años duplicar el nivel de ingreso por habitante.

Por lo anterior, en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, FCH, reafirmando sus promesas de campaña, de poner a México en el lugar que le corresponde (*sic*), de generar un crecimiento económico vigoroso, de ser el presidente del empleo y de combatir a fondo la injusticia social, planteó el siguiente decálogo de objetivos nacionales (PND, 2007):

1. Garantizar la seguridad nacional, salvaguardar la paz, la integridad, la independencia y la soberanía del país, y asegurar la viabilidad del Estado y de la democracia.
2. Garantizar la vigencia plena del Estado de Derecho, fortalecer el marco institucional y afianzar una sólida cultura de legalidad para que los mexicanos vean realmente protegida su integridad física, su familia y su patrimonio en un marco de convivencia social armónica.

3. Alcanzar un crecimiento económico sostenido más acelerado y generar los empleos formales que permitan a todos los mexicanos, especialmente a aquellos que viven en pobreza, tener un ingreso digno y mejorar su calidad de vida.
4. Tener una economía competitiva que ofrezca bienes y servicios de calidad a precios accesibles, mediante el aumento de la productividad, la competencia económica, la inversión en infraestructura, el fortalecimiento del mercado interno y la creación de condiciones favorables para el desarrollo de las empresas, especialmente las micro, pequeñas y medianas.
5. Reducir la pobreza extrema y asegurar la igualdad de oportunidades y la ampliación de capacidades para que todos los mexicanos mejoren significativamente su calidad de vida y tengan garantizados alimentación, salud, educación, vivienda digna y un medio ambiente adecuado para su desarrollo tal y como lo establece la Constitución.
6. Reducir significativamente las brechas sociales, económicas y culturales persistentes en la sociedad, y que esto se traduzca en que los mexicanos sean tratados con equidad y justicia en todas las esferas de su vida, de tal manera que no exista forma alguna de discriminación.
7. Garantizar que los mexicanos cuenten con oportunidades efectivas para ejercer a plenitud sus derechos ciudadanos y para participar activamente en la vida política, cultural, económica y social de sus comunidades y del país.
8. Asegurar la sustentabilidad ambiental mediante la participación responsable de los mexicanos en el cuidado, la protección, la preservación y el aprovechamiento racional de la riqueza natural del país, logrando así afianzar el desarrollo económico y social sin comprometer el patrimonio natural y la calidad de vida de las generaciones futuras.
9. Consolidar un régimen democrático, a través del acuerdo y el diálogo entre los Poderes de la Unión, los órdenes de gobierno, los partidos políticos y los ciudadanos, que se traduzca en condiciones efectivas para que los mexicanos puedan prosperar con su propio esfuerzo y esté fundamentado en valores como la libertad, la legalidad, la pluralidad, la honestidad, la tolerancia y el ejercicio ético del poder.
10. Aprovechar los beneficios de un mundo globalizado para impulsar el desarrollo nacional y proyectar los intereses de México en el exte-

rior, con base en la fuerza de su identidad nacional y su cultura; y asumiendo su responsabilidad como promotor del progreso y de la convivencia pacífica entre las naciones.

A estos objetivos nacionales, fueron adicionados los siguientes cinco ejes estratégicos (PND, 2007):

1. Estado de Derecho y seguridad.
2. Economía competitiva y generadora de empleos.
3. Igualdad de oportunidades.
4. Sustentabilidad ambiental.
5. Democracia efectiva y política exterior responsable.

Para lograr los objetivos, en el marco de un manejo de la economía guiada por la política económica nuevo liberal, se aplicó una estrategia, sustentada en tres vertientes: la inversión en capital físico, el incremento de la capacidad de las personas y en lograr un aumento de la productividad.

Asimismo, dentro del eje 2, se formularon 17 objetivos estratégicos con entre 2 y 17 estrategias cada uno. Todos ellos pretendían conformar la gran estrategia global de la política económica para el desarrollo económico. Adicionalmente, cabe agregar que, los principios de la teoría económica nuevo liberal y del Consenso de Washington se encuentran insertos en cada uno de estos objetivos y estrategias: disciplina presupuestaria; cambios en las prioridades del gasto público (de áreas menos productivas a sanidad, educación e infraestructuras); reforma fiscal encaminada a buscar bases imponibles amplias y tipos marginales moderados; liberalización financiera, especialmente de los tipos de interés; búsqueda y mantenimiento de tipos de cambio competitivos; liberalización comercial; apertura a la entrada de inversiones extranjeras directas; privatizaciones; desregulaciones; garantía de los derechos de propiedad.

Resultados a mitad del sexenio calderonista, 2007-2009

No obstante las grandes aspiraciones económicas y sociales del nuevo gobierno y las urgentes necesidades materiales de la población y del aparato productivo, pronto la realidad de la economía nacional, aunada a la

inesperada aparición de la crisis económica en los Estados Unidos entre 2007-2009 y, sobre todo, a la continuidad de la política económica para el desarrollo económico con su fundamentación nuevo liberal, llena de contradicciones, hizo ver nuevamente, que el modelo de desarrollo económico y su estrategia, así como su fundamentación teórica están rebasados desde hace cuando menos una década y media.

El cuadro 11 ofrece información acerca de la evolución de algunas de las principales variables macroeconómicas. En él se observa que, excepto en algunos años, sólo en la pretensión de déficit de gobierno se tuvo éxito, sin embargo, de manera general, tampoco en este objetivo se logró sanear dicha variable. En general, al igual que en los cinco anteriores sexenios, ninguno de los objetivos de la política económica para el desarrollo se ha logrado, no obstante de que entre 2007 y 2008, se logró una serie de reformas económicas como la hacendaria, del ISSSTE y de Pemex.

En efecto, la tasa de crecimiento del PIB acumularía un -0.7 por ciento entre 2007 y 2009. Para todo el sexenio, la tasa de crecimiento del PIB sería aproximada al 1.6 por ciento, la más baja desde el sexenio de MMH; el empleo, presenta un saldo negativo de -93,975 puestos de trabajo; la inflación, un promedio anual del 5.5 por ciento, casi el doble de la buscada bajo el esquema de objetivos inflacionarios y los déficits de cuenta corriente y de gobierno, aún están presentes.

Un factor adicional que ha ensombrecido el mediocre resultado económico del gobierno fue el hecho de hacer un mal diagnóstico de la crisis, cuando en febrero de 2008, el entonces secretario de Hacienda, Agustín Carstens, declarara⁴⁸ que, ante la recesión estadounidense, México, si acaso, padecería un catarrito, algo muy diferente de antaño, cuando a la economía de Estados Unidos le daba un resfriado, y a México le daba una pulmonía. El problema fue que Estados Unidos cayó en la crisis económica más seria del siglo, equiparable a la Gran Depresión de 1929-1933 del siglo pasado.

El otro error ha sido el protegerse en demasía acerca de la responsabilidad que el país tenía en la crisis interna, pues desde que se reconoció que México sí estaba siendo afectado por la crisis internacional, el gobierno y autoridades económicas se exculparon de la responsabilidad de dicha crisis y, por ende, no actuaron con prontitud ante la deteriorada economía

⁴⁸El *Sol de México*, 8 de febrero de 2009.

externa e interna y se asumió como argumento que el origen de la crisis era externo, básicamente que Estados Unidos no había actuado a tiempo.

Por lo anterior es que, las medidas de contención de la crisis y de acciones anticíclicas sólo se plantearon, tardíamente, hasta marzo de 2008 y a partir de entonces, se anunció una serie de programas de apoyo especial, recurriendo a medidas de salvación de corte keynesiano, en la modalidad poskeynesiano. Así, el gobierno federal anunció en 2008 tres programas con medidas fiscales orientadas a mitigar dichos efectos: el Programa de Apoyo a la Economía, en marzo; el Programa de Apoyo a la Economía Familiar, en mayo, y el Programa para Impulsar el Crecimiento y el Empleo, en octubre, el cual se replanteó a inicios de 2009, siendo a este programa anticíclico al que más recursos se canalizaron.

El programa para impulsar el crecimiento y el empleo constó de cinco grandes medidas (Presidencia, 2009): a) ampliar el gasto de infraestructura del gobierno; b) cambiar las reglas de ejercicio de ese gasto; c) construir una nueva refinería para Petróleos Mexicanos; d) impulsar de manera extraordinaria a las pequeñas y medianas empresas; y, e) acelerar la desregulación y la desgravación arancelaria.

La primera medida pretendió impulsar el crecimiento y el empleo, canalizando los siguientes montos para ampliar la inversión en infraestructura en los siguientes rubros: 10,700 millones de pesos para más carreteras, para modernizar y darles mantenimiento a las existentes; 10,000 millones de pesos para invertir en ductos, en líneas de transmisión y distribución de electricidad, en mantenimiento y otras inversiones del sector energético del país; 6,000 millones de pesos para construir la infraestructura educativa; 4,500 millones para construir más clínicas y hospitales; 5,500 millones para construir nuevos penales y centros penitenciarios, nuevas estaciones de policía, y también nuevos cuarteles e infraestructura militar; 5,750 millones de pesos para apoyar a los productores agrícolas en la compra de activos, como tractores, o invernaderos, o bien en la adquisición de tecnología productiva; 1,500 millones más también destinados al campo, para invertirlos en obras para mejorar los canales o tecnificar más hectáreas en los distritos de riego del país; 2,250 millones para servicios públicos, una parte para mejorar los sistemas de drenaje, agua potable y alcantarillado, y otra para apoyar a las zonas metropolitanas del país en servicios públi-

cos como basura o alumbrado; 6,650 millones para apoyar la construcción de libramientos ferroviarios y mejorar el transporte de mercancías; 1,000 millones más para obras de infraestructura deportiva y cultural, y 500 millones más para mejorar la infraestructura turística de nuestro país.

La segunda medida para impulsar el crecimiento y el empleo consistió en promover acciones para agilizar el proceso de ejecución del gasto público, particularmente en infraestructura.

La tercera medida para impulsar el crecimiento y el empleo consiste en construir una nueva refinería para Petróleos Mexicanos, que sería la primera refinería que se construye en México en casi 30 años.

La cuarta medida para impulsar el crecimiento y el empleo consiste en poner en marcha una serie de acciones, un apoyo extraordinario a las pequeñas y medianas empresas, con un monto de 2,000 millones de pesos para detonar la asesoría y el apoyo crediticio a este sector de la economía. También para ese fin, la banca de desarrollo del país, concretamente Nafinsa y Bancomext, junto con las Secretarías de Hacienda y de Economía modificarán sus esquemas de operación, a fin de darle un mejor uso a los fondos de apoyo a PYMES, y también un uso más eficaz al capital de esos bancos, con objeto de detonar el financiamiento a este sector productivo. 165,000 millones de pesos de crédito a las Pequeñas y Medianas Empresas.

La quinta medida, finalmente, para impulsar el crecimiento y el empleo, consiste en desregular y en simplificar los trámites para las empresas y la operación aduanera, para tener acceso a más productos y facilitar el establecimiento de nuevas empresas en todo el país.

De manera general, los recursos canalizados por el gobierno federal para paliar los efectos de la crisis oscilaron entre 0.5 y 0.7 por ciento del PIB, porcentaje que estuvo muy por debajo de los recursos que canalizaron los diversos gobiernos del mundo para el mismo efecto y tan sólo en América Latina, de acuerdo con la CEPAL (2009) el promedio de recursos canalizados fue del orden de 2.3 por ciento del PIB.

En síntesis, la crisis económica de 2007-2009 sólo ha sido un factor más que ha puesto en evidencia la inoperatividad de la política económica para el desarrollo que ha aplicado México en las últimas décadas y que, ante la gravedad de la misma, se tuvo que recurrir a medidas de corte poskeynesiano, improvisadas y de poco impacto en la estructura economi-

ca, a tal grado que los recursos canalizados en los programas no alcanzaron para disminuir el decrecimiento de la economía.

CONCLUSIONES

En este capítulo, se analizaron los fundamentos teóricos, las estrategias y los resultados de la política económica para el desarrollo económico, que se diseñó e implementó en México desde la década de los cuarenta del siglo XX hasta la primera década del siglo XXI. En este gran periodo, se encontró una constante: la presencia del Estado-gobierno en la economía. En el subperiodo de 1940 a 1982, la acción del Estado estuvo guiada por su decisión de impulsar la transformación económica y social, para reducir la desigualdad y así atender las demandas que dieron pie a la Revolución mexicana de 1910-1917.

Desde el punto de vista económico, la coyuntura de la Gran Depresión de 1929-1933 fue lo que motivó la aparición de la teoría keynesiana en México. Una segunda coyuntura que permitió el predominio definitivo del keynesianismo en México lo constituyó la Segunda Guerra Mundial de 1939-1945, que brindó a la economía mexicana la posibilidad de iniciar un proceso de desarrollo económico con base en el capital nacional, principalmente del Estado, mediante la promoción del modelo de desarrollo económico, enfatizado en la industrialización sustitutiva de importaciones.

En efecto, es prácticamente desde mediados de la década de los cuarenta del siglo XX, que en México se implementa una política económica para el desarrollo económico, fundamentada en las prescripciones keynesianas, de intervención deliberada del Estado para estimular a la economía. Así, guiada en sus fundamentos teórico-económicos de corte keynesianos, la política económica para el desarrollo económico en México, buscó dar respuesta a las principales demandas de los agentes del sistema económico.

De esa manera, con una política fiscal expansiva, con una política monetaria preactiva, con una política financiera que favoreció con créditos bajos al sector productivo, con una política de precios guiada por la productividad del trabajo y los acuerdos institucionales, con una política comercial que favoreció a la planta productiva, con una clara vocación nacionalista de la política industrial, con un manejo equilibrado de presupuesto

público y, sobre todo, con la inclinación hacia favorecer la disminución de la desigualdad social, el Estado-gobierno en México logró, entre 1940 y 1970, altas tasas de crecimiento económico (6.5 por ciento promedio del periodo), con equilibrios macroeconómicos fundamentales y con mejoramiento de las condiciones de vida material de gran parte de la población.

La década de los setenta marcó el fin de la era de crecimiento económico alto y sostenido, de la estabilidad de precios, del tipo de cambio equilibrado, de las tasas de interés bajas, del salario real justo, al hacer su aparición las políticas económicas del exceso. En efecto, la década de los setenta marca el inicio de la implementación de una política fiscal de gasto excesivo, monetaria expansionista, de baja recaudación fiscal, de aceleración del nivel de precios, de desajustes cambiarios, de altas tasas de interés, de cambio de señales del mercado, deuda externa y de desajuste estructural, no obstante la bonanza económica que significaron los descubrimientos petroleros de mediados de la década de los setenta.

Por el lado de la economía real, la producción se hace crecer artificialmente, lo mismo sucede con el empleo y los salarios; los sectores productivos presentan un desequilibrio estructural y, en general, la desigualdad reaparece, al reconocerse que la pobreza aún permanecía en México y que, a pesar de los avances económicos y sociales, la concentración del ingreso era un hecho irrefutable. El país enfrentaba una vieja, pero no por ello, menos cruda realidad: el mejoramiento económico y social, cuando se dio, sólo favoreció a unos cuantos, por lo que la pobreza masiva reapareció.

El irracional accionar del Estado en la economía dio el pretexto para que, en 1982, con motivo del estallido de la crisis estructural de la economía mexicana, hiciera su reaparición triunfante la nueva teoría económica liberal, que, con su fundamentación guiada con base en la no intervención del Estado y la reinstauración del mecanismo de mercado como mejor garante del restablecimiento de los equilibrios económicos y sociales, buscó restituir los equilibrios fundamentales básicos; primero, con un programa de ajuste y/o reformas estructurales, de primera generación en la década de los ochenta, y posteriormente, con una segundo ajuste estructural a fines de la década de los ochenta y la primera mitad de la década de los noventa del siglo XX.

El resultado de este ajuste y cambio de la economía mexicana fue la aparición del decrecimiento económico de la economía en los años 1982 y

1983; 1986, 1995 y 2009. So pretexto de la restauración de los equilibrios macroeconómicos y sociales, los diversos gobiernos nuevo liberales han aplicado a pie juntillas las prescripciones de la nueva teoría liberal y el decálogo del Consenso de Washington, incluso desde antes de que este se bautizará formalmente a fines de la década de los ochenta del siglo pasado. Las prescripciones que se aplicaron con toda rigurosidad, a partir de entonces, determinaron los objetivos de la política económica para el desarrollo.

El problema fundamental de este “consenso” fue que, lo que caracterizó y ha caracterizado el diseño e implementación de la política económica para el desarrollo ha sido la descoordinación y más que éstas, las contradicciones de las diferentes políticas económicas aplicadas desde entonces hasta la fecha, pero sobre todo, de los instrumentos económicos en que se apoyaron para reactivar la economía, produciendo como resultado, el crecimiento económico insuficiente, no obstante las casi tres décadas de su implementación.

Como resultado, en estos casi 30 años de cambio en los fundamentos económicos del gobierno, la economía registró un crecimiento económico del 1.9 por ciento entre 1983 y 2009; siendo el mayor crecimiento del PIB, el registrado en el subperiodo 1983-2000 con 2.4 por ciento; en cambio, el subperiodo 2001 a 2009, registró un crecimiento cercano al 1.2 por ciento, el cual, sin duda alguna, representa la segunda década perdida para la economía (la primera fue la de los ochenta), luego de casi tres décadas de nuevo liberalismo económico. Dicha tasa de crecimiento, vuelve a hacer evidente la crisis de este tipo de política económica aplicada en México. En ese sentido, la comparación con el crecimiento promedio del 6.0 por ciento del periodo 1940-1970 es poco afortunada, inclusive con el decenio del exceso, que estuvo cercana al 6.5 por ciento.

Se concluye este capítulo con la afirmación de que la política económica para el desarrollo aplicada en México en las últimas tres décadas (1982-2009) es ineficiente e insuficiente, por lo que urge un cambio, ya que por su propia naturaleza, las variables principales a las que ha tratado de impactar, incluida la “gran meta” de la estabilidad de precios, ha estado lejos de alcanzarse y sólo ha logrado agudizar las contradicciones del modelo de desarrollo económico.

Política económica y pobreza en China: 1980-2009

INTRODUCCIÓN

China es uno de los países más analizados en las dos últimas décadas, tanto por especialistas como no especialistas. La razón que justifica la atención que se le presta es la transformación económica sin parangón, que ha registrado en los últimos sesenta años, a partir de la creación de la República Popular China (RPC), el 1 de octubre de 1949.

En efecto, a partir de la declaración hecha por Mao Tse Dong (en adelante sólo Mao) de la puesta en pie del gigante asiático, luego de décadas de colonialismo y guerras intestinas, inició la aspiración y el proceso de cambio económico, para mejorar las condiciones materiales a la población china, condiciones que se encontraban semejantes a las del Medioevo europeo de los siglos V a XV, por los grandes niveles de pauperización social.

En los primeros años de la Nueva República, el Estado chino llevó adelante la implementación de un modelo de desarrollo económico, orientado hacia el mercado interno, de industrialización pesada y basado en la planificación económica, igual a la aplicada en los países de corte socialista, pues, dicho país se circunscribió al bloque socialista, sumándose al conjunto de los países que optaron por el socialismo como modo de producción y organización económica, política y social.

Una de las primeras acciones que el Estado implementó, posterior a la instauración de la república, fue la reforma agraria, ya que la repartición de las tierras era una de las principales demandas de la población, la cual en cerca del 90 por ciento se ubicaba en las regiones agrícolas. Gracias a esta reforma, 300 millones de campesinos pudieron acceder a aproximadamente 47 millones de hectáreas de tierras de cultivo.¹⁹ Duran-

¹⁹Miguel Mejía, "La República de China hoy", publicado en: www.listin.com.dog/antes/260602/cuerpos/republica/rep19.htm, 31 de enero de 2003.

te el Primer Plan Quinquenal, que se llevó a cabo de 1953 a 1957, se lograron sorprendentes éxitos. La renta nacional aumentó 8.9 por ciento promedio anual; se construyó una base industrial, inexistente hasta entonces e imprescindible para la industrialización del país, incluyendo la fabricación de aviones y de automóviles, maquinaria pesada y de precisión, equipos de generación de energía eléctrica, siderurgia e instalaciones mineras, así como aleación de acero, fundición de metales no ferrosos, etcétera (Suinian y Qungan, 1984).

De 1957 a 1966 se desarrolló la construcción socialista a gran escala, el activo fijo industrial de todo el país aumentó tres veces y el ingreso nacional se incrementó en alrededor de 58 por ciento; la fabricación de los principales productos industriales aumentó en varias veces e, incluso, decenas de veces; se efectuaron a nivel nacional construcciones infraestructurales y transformaciones tecnológicas de la agricultura (Deleyne, 1976). De mayo de 1966 a octubre de 1976 fue el decenio de la gran "Revolución Cultural [RC]", durante la cual el Estado y el pueblo chinos sufrieron los más serios contratiempos y pérdidas desde la fundación de la República Popular (King, 1992).

La incertidumbre política, el insuficiente desarrollo industrial, pero sobre todo, los rezagos económicos y sociales prevaecientes aún en la China de finales de la década de los setenta del siglo pasado, hicieron que las autoridades políticas y económicas dieran un giro en su modelo y estrategia de desarrollo, fundamentando su estrategia en políticas económicas de desarrollo de corte keynesiano, para buscar generar las condiciones económicas que permitieran la aparición de una mejora real en las condiciones económicas del grueso de la población, que aún seguía a la espera de las promesas maoístas de progreso material.

Es así como en diciembre de 1978, dos años después de la muerte de Mao (septiembre de 1976) y una vez pasado el periodo de inestabilidad política, derivada de la extinción de la banda de los cuatro, China inició un nuevo capítulo en su historia. Deng Xiaoping (en adelante, sólo Deng) dio un giro al modelo de desarrollo económico chino, así como a su estrategia y política económica para el desarrollo y, a partir de 1979, aplicó la política de reforma y apertura económicas. Dicha reforma y apertura trasladó el punto clave del trabajo con rumbo a la modernización, restituyó el mecanismo de mercado y, en general, inició todo un proceso de reforma de las estructuras

económicas e institucionales, y definió de manera gradual un camino de desarrollo de la modernización socialista con peculiaridades chinas.

En 1989, Jiang Zemin asumió el cargo de secretario general del Comité Central del Partido Comunista de China (PCC) y en 1993 el de presidente de la RPC. Con él como núcleo, el cuerpo dirigente de la tercera generación del partido continuó la política de reforma y apertura auspiciada por Deng. Ello permitió mantener mayor estabilidad política y un mejoramiento sustancial del ambiente económico (Wang, 1994).

Recientemente, en el siglo XXI, en la Primera Sesión Plenaria del XVI Comité Central del PCC, celebrada en noviembre de 2002, Hu Jintao representante de la cuarta generación de líderes chinos, fue elegido secretario general del Comité Central del PCC y en la Primera Sesión de la X Asamblea Popular Nacional, celebrada en marzo de 2003, fue elegido presidente de China, cargo que desempeña hasta la actualidad (Wang, 2007).

No obstante los buenos resultados económicos y sociales de este primer periodo de la nueva política económica para el desarrollo económico en China, a finales de 1997, y sobre todo en 1998, la tasa de crecimiento económico y la transformación económica se desaceleró, debido al estallido de la crisis económica de Asia, que cimbró los fundamentos del hasta ahora exitoso modelo de reforma y apertura chino. A partir de 1998 y hasta la actualidad, incluyendo la crisis económica internacional de 2007-2009, el Estado chino, implementó una serie de medidas de política económica para fortalecer el desarrollo económico, sobre la base de las recomendaciones teóricas de la teoría económica poskeynesiana, para reactivar el mercado interno.

Como resultado de estas medidas, el crecimiento económico se recuperó a las tasas previas al estallido de la crisis de 1997-1998 y ha sido suficiente para detener la caída que registró entre 2007 y 2008 dicha economía. A final de cuentas, los avances económicos y sociales, que por algún momento llegaron a cuestionarse, se han mantenido, a grado tal de que China es uno de los pocos o quizá el único país que ha logrado avanzar en las metas del milenio y en reducir los niveles de PE de su población.

El presente capítulo hace un breve análisis de la evolución de la política económica para el desarrollo económico de China así como de los logros económicos, enfatizando en el avance en la mejora de las condiciones económicas de la población y de reducción del fenómeno de la PE.

El primer apartado presenta, a manera de antecedentes generales, los objetivos y logros económicos más relevantes desde 1949 hasta 1978; el segundo reseña los cambios y reformas económicas de la economía china desde 1978 hasta 1998, desde la perspectiva de la política económica para el desarrollo económico; el tercero analiza la evolución de dicha economía en la década 1999-2009. Para terminar, en la parte final, se presentan las conclusiones generales del capítulo.

Antecedentes: la orientación socialista de China

Como ya se dijo, 1949 es el año en que China inició el cambio de modo de producción prevaleciente desde tiempos ancestrales. Sin embargo, dicho cambio no fue casual ni fácil, previo a dicho cambio, China enfrentó situaciones adversas con las potencias de la época para recuperar la soberanía de su territorio, que había sido fracturado y repartido entre ellas, desde el siglo XVIII. En efecto, hasta antes de 1949 y particularmente durante el periodo de entre-guerras mundiales, China aún padeció sobre su territorio los últimos efectos del imperialismo europeo, americano y japonés así como de la dominación de una clase terrateniente, burocrática y pequeña burguesía industrial, que mantenía al país y a la gran mayoría de su población, reprimidos y con niveles de vida muy próximos a la indigencia y a la pobreza extrema que hoy conocemos.

Japón representó el último vestigio de esta situación de invasión y conquista por parte de los países imperialistas y representó para China la última gran batalla (guerra de resistencia) sostenida con este país entre 1937-1945 para recuperar la soberanía de su territorio, objetivo que logró gracias al triunfo de la triple alianza durante la Segunda Guerra Mundial de 1939-1945.

Con Japón derrotado por los aliados y expulsado del territorio, China aún registró la fase final de la gran revolución social interna (campesina-obrera) de 1945-1949 (iniciada desde 1919 y reasumida por Mao en 1934 con el ejército rojo) para restaurar la república e instaurar el socialismo como única vía para que este país dejara atrás la condición de nación semicolonial, semifeudal y precapitalista que le caracterizaba a mediados del siglo XX (Muqiao, 1981).

Con el triunfo de la revolución socialista y la expulsión del territorio de los nacionalistas del Koumitang (en la isla de Taiwán, antes Formosa), Chi-

na estableció las bases para la construcción de su modelo de desarrollo económico de largo plazo.

Las principales características que del modelo de desarrollo económico de largo plazo que China asumió fueron las siguientes (González, 2003):

- redefinición de los derechos de propiedad;
- establecimiento de nuevas reglas del juego económico;
- propiedad colectiva de los medios de producción;
- planificación y centralización de la economía;
- desaparición del anterior régimen de producción precapitalista;
- erradicación de las clases sociales;
- creación de instituciones y organismos *ad hoc* al socialismo;
- exclusión del mercado como asignador de los recursos escasos; y
- búsqueda de las máximas socialistas: satisfacción de las necesidades sociales y mejoramiento de las condiciones de vida de la población.

Con este nuevo marco institucional, China se dio a la tarea de tratar de reconstruir al país, que, como señalamos, había sufrido los efectos de la guerra de resistencia contra Japón y de la revolución civil y que presentaba serias fracturas en su incipiente sistema económico, predominantemente agrícola.

De acuerdo con Eckstein (1977), previo a la construcción de la “nueva” China, dicho país presentaba una economía muy compleja, con una desorganización y descomposición gubernamental, que no apoyaba el proceso de transformación estructural. En síntesis, China poseía todas las características de un país subdesarrollado aunado a rígidas e ineficientes instituciones (González, 2003).

MODELO DE DESARROLLO ECONÓMICO Y POLÍTICA ECONÓMICA PARA EL DESARROLLO CHINO, 1949-1978

En 1949 Mao y los líderes chinos tenían la suficiente claridad acerca del estado de atraso en el que se encontraba la estructura económica y social del país. Por ello es que una de las transformaciones implícitas de China lo constituyó la sustitución de sus viejas estructuras dinásticas y posdinásticas. La gran tarea era transformar las bases estructurales de la economía, para dar respuesta a las exigencias sociales de cambio económico real.

Al ser China una nación con una estructura económica básicamente agrícola, aquí empezó la transformación de las viejas estructuras, aunque paralelamente dicha reforma se dirigió a los otros sectores con la misma velocidad que la del sector agrícola. El Estado asumió la conducción e intervención en la economía, determinando cuatro formas fundamentales de propiedad: 1) estatal, pública o empresas propiedad del gobierno y de los medios de producción; 2) propiedad conjunta pública-privada de los medios de producción; 3) propiedad privada, y 4) propiedad cooperativa (Anguiano, 2004).

En la agricultura, definió tres formas de propiedad: estatal, privada y cooperativa (comuna). Durante los años inmediatos a la introducción de la reforma económica, coexistieron las dos primeras formas (1949-1952), a partir de 1953 y hasta 1956, prevaleció la cooperativa agrícola.²⁰ Aunque, coexistió una pequeña forma de propiedad privada hasta que, en 1958, se creó la propiedad comunal de la tierra (González, 1996).

Mediante la reforma agraria, en tres años, se llevó a cabo una importante redistribución de la tierra, transformando gran parte de la propiedad privada en propiedad estatal de organización cooperativa. No se logró una total distribución agrícola, debido a la imposibilidad de eliminar definitivamente la forma de organización tradicional en la propiedad y producción,²¹ misma que prevalecía desde la última dinastía (1644-1911). Esto constituyó el reconocimiento tácito de las autoridades de que esta forma institucional de propiedad era inherente a la cultura agrícola china.

Junto con la reforma agraria, se creó una forma de organización basada en los equipos de producción, las brigadas y las cooperativas, la principal institución del régimen agrícola. En un principio (1950) las brigadas eran la unidad de producción y contabilidad básica, después fueron sustituidas por los equipos de producción (1951). Posteriormente, a partir de 1952 y hasta 1956, éstos se constituyeron en la unidad básica de producción y contabili-

²⁰La reforma agrícola, empezó en las provincias del norte, tan pronto triunfaba el ejército rojo. A partir de 1947, inició un proceso que concluyó en lo fundamental en 1952 (entre 1953 y 1956 consolidó la forma de organización cooperativa). En total, entre el 60 y 75 por ciento de la población campesina fue beneficiada por la redistribución agrícola que significó el 46.5 por ciento de las tierras cultivables del país (46.6 millones de hectáreas) transferidas a alrededor de 300 millones de campesinos.

²¹De acuerdo con Eckstein (1977), no todos los campesinos cedieron voluntariamente su propiedad y mucho menos estaban de acuerdo en trabajar por un salario bajo cuando cedieron sus propiedades y medios de producción a la cooperativa.

dad en las cooperativas agrícolas. De tal forma que, cuando en 1958 se creó la figura de la Comuna Popular, la propiedad colectiva de la tierra siguió siendo manejada por dichos equipos (Li y Chie yun, 1976).

La anterior forma de organización, respondió a la política agrícola de repartir y dotar de propiedad a las masas campesinas²² para, posteriormente, intentar un proceso de mecanización en dicho sector, y desarrollar la producción y productividad agrícola a gran escala para coadyuvar al proceso de industrialización socialista.

A diferencia del sistema de propiedad agrícola, en el sistema de propiedad de la industria, transporte, comercio, banca y servicios, el gobierno nacionalizó la propiedad de extranjeros y burócratas. Aunque, en un principio permitió la coexistencia de la propiedad privada de la pequeña clase capitalista nacional,²³ para 1956, casi poseía el 100 por ciento de estos sectores, y sólo temporalmente, permitió la existencia de empresas conjuntas privado-estatal (González, 1996).

Esta forma de propiedad, en los sectores económicos, se mantuvo durante toda la primera etapa del socialismo "real" (1949-1978), estructurándose así la forma de organización de la producción con base en la propiedad pública. Las empresas estatales y conjuntas se abocaron a la producción industrial: acero, carbón, petróleo, energía y/o insumos industriales; y las comunas agrícolas, a la producción de comestibles e insumos agrícolas para la industria y, ocasionalmente, bienes manufacturados de baja escala. Asimismo, el Estado controló el comercio externo e interno e hizo suya la planificación, conducción e intervención en la economía (ver cuadro 12).

Estas dos formas de propiedad, en la agricultura e industria, determinaron la forma en cómo se organizarían la producción y la propiedad. Así, la estructura institucional de la producción quedó conformada con la Comuna Agrícola (CA) liderando la producción agrícola y la Empresa Propiedad del Estado (EPE), la producción industrial.

²²De los 300 millones de campesinos beneficiados con la reforma agraria y organización cooperativa, la dotación de tierra a cada uno de ellos equivalió a 3 Mu (un Mu es equivalente a 666 metros cuadrados).

²³La industria y comercio semifeudal y semicolonial se transformaron en industria y comercio capitalistas, dirigidos por el Estado y supervisados por las masas obreras. El mercado jugó así un importante papel en la reconstrucción, al avivar el intercambio entre el campo y la ciudad.

Cuadro 12
Socialización de las empresas industriales, 1949-1956
(Porcentajes)

| <i>Año</i> | <i>Empresas del Estado</i> | <i>Empresas conjuntas público-privada</i> | <i>Empresas privadas bajo la forma de control del gobierno</i> | <i>Empresas privadas libre de control</i> |
|------------|----------------------------|---|--|---|
| 1949 | 34.7 | 2.0 | 7.5 | 55.8 |
| 1950 | 45.3 | 2.9 | 14.9 | 36.9 |
| 1951 | 45.9 | 4.0 | 21.4 | 28.7 |
| 1952 | 56.0 | 5.0 | 21.9 | 17.1 |
| 1953 | 57.5 | 5.7 | 22.8 | 14.0 |
| 1954 | 62.8 | 12.3 | 19.6 | 5.3 |
| 1955 | 67.7 | 16.1 | 13.2 | 3.0 |
| 1956 | 67.9 | 32.3 | 0.0 | 0.0 |

Fuente: Eckstein, 1977, p. 76.

La planificación económica y las estrategias del modelo de desarrollo económico socialista, 1952-1978

Las condiciones históricas y de atraso económico que heredó la nueva China del régimen anterior, de alguna manera, marcaron el quehacer económico, político, social y cultural que se tendría que realizar. Sin embargo, el nuevo Estado socialista omitió tales condiciones y pretendió construir un modelo de desarrollo que resarciera rápidamente a la población los siglos de pobreza y opresión sufridos: un modelo de desarrollo orientado hacia la satisfacción de las necesidades sociales. La omisión de las condiciones objetivas iniciales, hizo cometer al nuevo régimen una serie de errores de dirección que, a fin de cuentas, terminaría por nulificar algunos logros (González, 2003).

Si bien había claridad en la meta económica y el instrumento (planificación), la estrategia inicial parecía no responder a las condiciones objetivas de retraso y dotaciones iniciales, lo que se agravaría con un medio ambiente externo hostil, con amenaza de guerra latente con Estados Unidos (1950, invasión a Corea y la parte norte de China; 1964 a 1971, invasión a Vietnam) y el rompimiento con la ex URSS, obligando a apli-

car una política interna semi-autárquica o la alianza hacia un solo lado (1960).

Por lo tanto, mientras que las condiciones objetivas decían que China era un país fundamentalmente agrícola, y que lo más lógico era desarrollar a ese sector, Mao, contagiado por el éxito conseguido durante la restauración de la economía nacional y por el fuerte desarrollo económico que en esa época presentaba la ex URSS, observó a China reflejada en ese espejo, lo que lo llevó a intentar emular dicho proceso.

Así, no obstante la aparentemente sólida elección en la estrategia de desarrollo económico inicialmente aplicada, lo que caracterizaría a China en esta primera etapa sería una larga fase de ensayos interminables de prueba y error, que la llevó a un estado permanente de incertidumbre e indefinición económica, que posteriormente explicaría la nueva reforma económica gradual, para propiciar la transformación estructural que hoy día le caracteriza (Walder, 1996).

La reconstrucción de la economía nacional: periodo 1950-1952

Después de la victoria definitiva de la revolución socialista en 1949, Mao planteó la urgencia de reconstruir la economía nacional y construir los pilares de la futura transformación socialista de la economía y sociedad china. Esta tarea se realizó en tres años.²⁴ Dicha reconstrucción implicó, básicamente, la socialización de la economía y la restauración de los daños en la estructura económica y de comunicación debida a la revolución socialista, pues, a causa de ésta, la producción en muchas áreas de la economía se encontraba prácticamente en niveles similares a 1945 y/o de 1933.

Esta doble tarea se empezó a realizar de manera simultánea, como ya vimos en la parte precedente, avanzando más rápidamente en el sector agrícola. Aunque, en 1952, el Estado controlaba ya el 78 por ciento de las áreas fundamentales de la economía industrial, dejando el restante 22 por ciento a la economía privada. Asimismo, a la vez que creaba industrias totalmente estatales en el sector de bienes de capital, se abocó a restaurar

²⁴La transformación no estuvo exenta de contratiempos, pues la clase terrateniente y burocrática afectada, excluyendo la que emigró a Taiwán, desató una ola de especulación contra el nuevo Estado socialista. Dicha especulación se dirigió principalmente al sector cambiario y de bienes de consumo. Al final, sin embargo, fueron vencidos y conminados a asimilarse al nuevo régimen.

la base industrial heredada de los países imperialistas en Manchuria, incluyendo a las provincias de Liaoning, Jilin, Heilongjiang y la zona costera.

Para la restauración, se permitió la coexistencia de la producción privada con elementos de mercado. Así, se adoptó una política económica liberal hacia una parte de este sector productivo, otorgando incentivos tanto a propietarios como a obreros. A la empresa privada, de pequeño capital nacional, se le permitió autodirigirse durante todo el periodo de restauración.²⁵

Por su parte, en el sector agrícola, la restauración implicó llevar a cabo la repartición de la tenencia de la tierra, previa confiscación, hacia los campesinos, apoyada en la Ley de la Reforma Agraria de 1950. De hecho, para septiembre de 1952, estaba concluida la distribución de la tierra.²⁶

Como resultado de las acciones emprendidas, tanto la producción industrial como la agrícola se restablecieron. Industrias como la de acero, carbón, cemento y textiles recuperaron totalmente su capacidad de producción. La restauración de la producción agrícola también se dio rápidamente (ver cuadro 13). En general, desde el punto de vista económico, las acciones tomadas durante este periodo alcanzaron un éxito notable, pues la producción recuperó los niveles de 1949 e incluso mayores. Aunque, obviamente, la infraestructura económica seguía semisdestruida.

La primera estrategia de desarrollo económico, 1953-1957

La transformación estructural es uno de los requisitos para potenciar el desarrollo económico, lo que significa hacer que, en una primera etapa, la estructura económica sea dominada por el sector industrial y que este sector proporcione empleo a la mayoría de la PEA y, en una segunda, sea el sector servicios quien domine a la estructura económica. China, con excesiva población, escasez de recursos agrícolas (tierra), y de capital e instituciones recién creadas, caracterizada por un dominio agrícola con

²⁵A los capitalistas nacionales, se les consideró una fuerza progresista, por lo que no nacionalizó sus bienes, sino que los fue asimilando al nuevo régimen. Además, les permitió seguir recibiendo utilidades y les pagó salarios altos para que siguieran dirigiendo sus empresas.

²⁶Como era obvio de esperar, muchos terratenientes se rehusaron a entregar sus posesiones. Sin embargo, no sólo se les obligó a entregarla, sino que se les obligó a realizar trabajos forzados si actuaban impropriamente. Muchos de ellos, no sólo perdieron sus tierras sino sus vidas (entre 800,000 y 2'000,000).

Cuadro 13
China producción: bienes y años seleccionados

| <i>Producción agrícola e industrial</i> | <i>Pre-1949</i> | <i>1947</i> | <i>1949</i> | <i>1952</i> |
|---|-----------------|-------------|-------------|-------------|
| Área cultivada (millones de hectáreas) | -- | -- | 97.929 | 107.974 |
| Arroz (millones de toneladas) | 57.4 | -- | 48.7 | 68.5 |
| Trigo (millones de toneladas) | 23.3 | -- | 13.8 | 18.1 |
| Algodón (millones de toneladas) | 0.85 | -- | 0.45 | 1.31 |
| Telas de algodón (millones de metros) | -- | -- | 1,890 | 3,830 |
| Carbón (millones de toneladas) | -- | -- | 32.43 | 66.5 |
| Hierro (millones de toneladas) | -- | 0.30 | 0.16 | 1.3 |
| Lingotes de acero (millones de toneladas) | -- | 0.30 | 2.52 | 1.19 |
| Cemento (millones de toneladas) | -- | 1.20 | 0.66 | 2.9 |
| Energía eléctrica (millones de Kw/h) | -- | 5.301 | 4.310 | 7.260 |

Fuente: James T.H. Tsao, 1987, *China's Development Strategies and Foreign Trade*, p. 13.

una relación de entre 75/100 a 80/100 en el producto y una relación de 80/100 en el empleo, pretendió cambiar su estructura económica en unos cuantos años, apoyándose en la planificación central de la economía y en la propiedad pública de los medios de producción, eligiendo la industrialización pesada como la vía para el desarrollo (González, 2003).

A finales de 1952, Mao decidió emprender la gran transformación económica, pero, debido a la escasa experiencia china en la planificación económica, se auxilió en la ex URSS, quien fue la única nación que estuvo dispuesta a brindarle asesoría y asistencia técnica. Con leves variantes, se adoptó el modelo soviético para el desarrollo económico de China, haciendo caso omiso a las condiciones objetivas o particularidades de la economía.

Para llevar a cabo un proceso de industrialización al estilo soviético, se requerían: altas tasas de ahorro e inversión; colectivización de la agricultura; énfasis en el desarrollo de aquellas industrias productoras de materias primas y bienes de inversión; confianza en la producción a gran escala industrial y en la tecnología intensiva en capital; alta inversión en bienes de capital y rechazo a la inversión agrícola, a las industrias productoras de bienes de consumo y sociales. La prescripción de este modelo de desarro-

llo económico es que, aplicándolo, se obtiene una rápida expansión industrial. Lo que no dice es que dicho incremento se logra a expensas de la productividad agrícola y los niveles de vida de la población rural.

Para el primer plan quinquenal (1953-1957), se aplicaron estas líneas generales, concentrándose en la construcción de 156 proyectos diseñados con ayuda soviética para sentar las bases para la industrialización socialista. Se dio prioridad a las industrias de bienes de capital, por sobre las de bienes de consumo. Este plan fue puesto en práctica a mediados de 1955 y concluido en 1957. De los 156 proyectos de inversión propuestos, se cumplieron 145, realizándose los otros 11 en el periodo que debía abarcar el Segundo Plan Quinquenal (1958-1962).

Bajo esta estrategia de desarrollo económico, el Estado aplicó una amplia política de inversiones, para desarrollar a la industria pesada, pretendiendo con ella, eliminar el círculo de la pobreza.

Mao observó a la gran industria, como la única vía para salir del subdesarrollo, es decir, la vía para salir del atraso económico y superar la pobreza, mediante la asignación de recursos económicos por parte del Estado a la industria pesada. Con base en esta estrategia, China nuevamente incrementó la producción, al menos hasta 1957, al grado de cumplir en los tres primeros años las metas del Primer Plan Quinquenal.²⁷ Esto le hizo acelerar las metas económicas de los diferentes sectores, sobre todo el industrial.

De hecho, este modelo de industrialización, que privilegia la industria pesada, sí puede impulsar un rápido crecimiento, pero éste cae en contradicciones, debido a que, en el mediano plazo, genera problemas por su obsesión de generar altas tasas de crecimiento. Entre tales contradicciones, están: una centralización del progreso en el sector industrial; desvinculación con los demás sectores, no obstante que sea el motor del crecimiento; la necesidad de una alta tasa de ahorro; el sacrificio de la agricultura para favorecer a la industria; y, el sesgo hacia métodos intensivos en capital, en la elección de una producción tecnológica e industrial (Deleyne, 1976).

²⁷Se proyectó un crecimiento promedio anual de 10.6 por ciento para las producciones industrial y agrícola. La industrial con un 14.7 por ciento promedio y la agrícola con 4.3 por ciento. De acuerdo con la planificación al estilo soviético, se esperaba convertir China en un país con un nivel de desarrollo a los países europeos, después del tercer plan quinquenal.

Estrategia de desarrollo económico: 1958-1960

En 1958, Mao afirmó que, si China seguía por el buen camino, sería muy posible que en aproximadamente 15 años, alcanzaría un nivel de desarrollo similar al de Inglaterra. Para ello, se requería un rápido y mayor ritmo de crecimiento económico, el cual sólo se podría obtener con una alta tasa de inversión. Para alcanzar este objetivo, tenían que obtenerse recursos de otros sectores. El sector fundamental para apuntalar al industrial fue el agrícola. Dicho sector “soportó un desigual intercambio en los precios de sus bienes respecto a los bienes industriales, ya que tenía que comprar caro y vender barato, [...] Además de pagar altos impuestos” (Eckstein A., 1977). Esta política afectó a este sector, llevándolo a presentar una lenta tasa de crecimiento.

Mao, estimulado por el éxito alcanzado en el cumplimiento de las metas del primer plan quinquenal, creyó que el país estaba ya en el sendero del desarrollo y podría conseguir mayores tasas de crecimiento de la producción industrial e impulsar también la producción agrícola, en el segundo plan. El problema fundamental fue que no se le asignaron mayores montos de inversión al sector y no pudo soportar la demanda urbana e industrial.

No obstante, antes de que este segundo plan fuera implementado en 1958, anunció nuevas direcciones, conocidas como las Tres Insignias Rojas. Con el anuncio de dichas insignias, automáticamente terminó el segundo plan quinquenal. Tales insignias fueron las “Líneas Generales de la Construcción Socialista” el “Gran Salto Adelante (GSA)” y la instauración de las “Comunas Populares.” Las líneas generales fueron cuatro eslóganes: “cantidad, velocidad, calidad y economía”. Bajo los dos primeros conceptos, inició el movimiento del GSA, que trató de acelerar las producciones industrial y agrícola, poniendo más énfasis en la cantidad y en la rapidez que en la calidad y economía (González, 2001).

De acuerdo con Mao, la tasa de crecimiento de la producción industrial podría dividirse en tres categorías: Gran Salto (GS), GS Adelante (GSA) y excepcionalmente GSA. Ejemplificó estableciendo que un crecimiento anual de entre 20 a 25 por ciento es un gran salto; mayor al 25 y menor al 30 por ciento es un GSA; y más allá del 30 por ciento, un GSA excepcional. Sugirió, por tanto, un rápido crecimiento, pues creía que éste, se podría incremen-

tar significativamente en el corto plazo, y que no sería necesario esperar o ir lentamente. La estrategia desencadenó una gran crisis, debida a las condiciones que ya presentaba el sector agrícola, a factores naturales que se expresaron en malas cosechas en los años de 1959 a 1961 que le hicieron presentar rendimientos decrecientes, pero sobre todo, a errores de organización y planeación,²⁸ que llevaron a China a padecer la más cruenta hambruna de su historia económica soberana (González, 2003).

Estrategia económica: agricultura primero

Al final del GSA (1960), se reflejó lo impráctico de la estrategia “dual” de Mao e hizo que se reconsiderara la estrategia de desarrollo. En 1960 se anunció la aplicación de una nueva estrategia o Nueva Política Económica (NPE).²⁹ En 1961 se formularon cuatro líneas para la recuperación económica – ajuste, consolidación, enriquecimiento y elevación–, siendo aprobada a principios de 1962 esta nueva estrategia,³⁰ que reviró el orden de las prioridades sectoriales, dando mayor importancia a la agricultura, después a la industria ligera y, por último, a la industria pesada.

Esta estrategia de política económica para el desarrollo estaba dirigida a restablecer a la agricultura como la base y la industria como factor dirigente. En adelante, la industria debía apoyar el desarrollo agrícola y proveer bienes de consumo esenciales. En términos económicos, esto signifi-

²⁸En los años de 1959 y 1960 casi la mitad de las tierras cultivables fueron dañadas por fuertes inundaciones, sequías graves, tifones y plagas que asolaron 800 millones de Mus. Agravando así la situación del sector, que de por sí, ya padecía el abandono de la estrategia global.

²⁹Según Wheelwright y McFarlane (1972), la NPE permitió una mayor elasticidad a las fuerzas mercantiles y al libre movimiento de los precios, dio una orientación hacia el lucro como fuerza motriz en la producción agrícola e industrial y otorgó una real descentralización a las autoridades administrativas, de planificación y personal técnico. Le llamamos NPE, no en el sentido del análisis de la política económica, sino en el sentido de su similitud con la estrategia seguida en la NPE aplicada en la URSS en la década de los veinte.

³⁰En 1960, China rompió relaciones con los rusos, entre otras causas, debido a las críticas mutuas sobre los resultados desastrosos de ambos modelos hechas por Kruschchev y Mao, lo que para China significó desarrollar su propia estrategia, acorde a sus características, dotaciones y condiciones sociales. En este sentido, la política aplicada fue la conocida como de desarrollo hacia un solo lado (desde 1960 hasta la fecha) que en esencia implicó una semi-autarquía de China al mundo, dado el bloqueo que la URSS le aplicó en el bloque socialista. Esto, aunado a algunos malos resultados de la política de autosuficiencia, no le dejó otro camino que estrechar relaciones con algunos países del bloque capitalista. Por eso, en esencia, China no padeció una total autarquía.

caría incrementar la dotación del factor capital al factor trabajo, para elevar su relación y posibilitar el desarrollo del factor trabajo, de nuevas técnicas y de la aplicación de nuevas tecnologías.

En general, a la agricultura y economía colectiva de las comunas se les otorgaron estímulos materiales, financieros y técnicos, buscando llevar al sector a dar un salto hacia una transformación técnica. Con esta estrategia de “la agricultura primero” más insumos industriales fueron concentrados para dar mayor estabilidad a ciertas áreas. De esta manera, las condiciones fueron más favorables al sector, que presentó un incremento inmediato en la producción. Se redujo el riesgo de malas cosechas y se maximizó el rendimiento.

Además, desde 1960 se introdujeron, gradualmente, elementos del mercado en las áreas rurales en 1961 se restauraron las parcelas privadas (7 por ciento de cada área de cultivo del equipo de producción, se entregó a los campesinos para cultivos privados), la familia fue la unidad principal de contabilidad en la comuna; y, se permitió a las empresas comunales asumir toda la responsabilidad en lo referente a beneficios y cuotas de producción. Se permitió el mercado paralelo de precios de bienes agrícolas; se incrementaron mercados abiertos para los productos agrícolas, a medida que se relajaba el control de precios. En la comuna, se dio oportunidad al campesino para dedicarse a actividades secundarias (cría de cerdos y cultivo de verduras). De esta manera, la estrategia de “la agricultura primero”, aunada a la flexibilidad del control, permitió a las parcelas privadas contribuir, en gran medida, al aumento de la producción agrícola (Rodríguez, 2006).

Por su parte, a las pequeñas y medianas empresas, se les permitió comprar materias primas directamente en el mercado, en vez de hacerlo por medio de las grandes corporaciones de ventas al por mayor. Además, se introdujo un sistema de incentivos materiales, bonificaciones y premios, a fin de fomentar la productividad en las manufacturas.

En esta nueva estrategia, se dio mayor importancia a los precios y salarios para la asignación de bienes y factores productivos en los diferentes sectores y localidades de la economía. Así, desde principios de 1962, fueron restauradas las parcelas privadas en las comunas populares y se amplió su alcance, permitiendo a los productores vender los excedentes agrícolas en las ferias comerciales, que a su vez, fueron restable-

cidas. De esta manera, se pretendió un “crecimiento equilibrado” donde la agricultura retomará su importancia histórica, y pudiera convertirse en el sostén de un desarrollo industrial posterior. Durante los años que se aplicó esta política, también conocida como “del mercado al mando”, la producción se recuperó y se inició un mejor balance en la participación sectorial en la producción (ver cuadro 14).

Cuadro 14
Proporción sectorial de la producción,
1952-1965

| <i>Sector</i> | 1952 | 1957 | 1960 | 1965 |
|---------------|--------|--------|--------|--------|
| Agricultura | 58.53 | 43.27 | 26.10 | 29.74 |
| Ind. ligera | 26.72 | 30.14 | 26.60 | 35.43 |
| Ind. pesada | 14.75 | 26.59 | 53.60 | 34.85 |
| Total (%) | 100.00 | 100.00 | 100.00 | 100.00 |

Fuente: James T.H. Tsao, 1987, *China's Development Strategies and Foreign Trade*, p. 27.

Esta estrategia, sin embargo, sustentada en los estímulos materiales, para desarrollar la agricultura y posteriormente la industria, fue calificada como procapitalista, ya que desarrollaba “las tendencias capitalistas en el campo” y de “economicismo” o “revisionismo” en los otros sectores de la economía. A pesar de lo político, la estrategia empezó a dar resultados desde 1962, pero sobre todo en los siguientes cuatro años (Anguiano, 1997).

A medida que la política agrícola relajaba los controles de precios para el mercado, se incorporaban más productos agrícolas, incluso en las granjas estatales. En el sector industrial, hubo una reorientación dirigida a la producción de mercancías de consumo con el propósito de responder al programa de estímulos materiales a los trabajadores para fomentar la productividad en las manufacturas.

Hasta mediados de 1966 se aplicó esta NPE, pero dado que el debate político entre los miembros del partido, del propio Mao, de los dirigentes de las empresas estatales, los académicos, economistas, etcétera, se empezó a decir que China estaba insertándose en el capitalismo y que eso iba contra la esencia igualitaria del socialismo.

Contradicciones de política económica en la Revolución Cultural

En las metas generales del Tercer Plan Quinquenal (1966-1970) y Cuarto Plan Quinquenal (1970-1975),³⁴ se mantuvieron intactas las bases de asignación de prioridades. Se destacó la importancia de la agricultura, se subrayó la orientación de los valores rurales (espíritu de cooperación, abnegación y disposición) y se dio marcha atrás en la NPE al prohibirse los estímulos económicos para las cosechas privadas.

También, se trató de continuar con la estrategia de agricultura, industria ligera e industria pesada, pero, bajo una nueva dirección consistente en coadyuvar a modernizar la economía con base en las cuatro modernizaciones establecidas por Chou-Enlay a fines de 1964: modernización agrícola, industrial, de ciencia y tecnología y de defensa nacional. Para lograr la modernización, Mao propuso crear tanto un sistema industrial como un sistema económico independiente y relativamente completo, que permitiera lograr las modernizaciones. Buscó realizar, al interior del país, un cambio gradual de la distribución de industrias básicas y mecanizar al sector agrícola en 15 años.

Esta nueva orientación pretendía solucionar el problema de alimentación, vestuario y de artículos de uso diario. Dicha orientación, que pudo haber empujado a la economía china hacia un real sendero de desarrollo, se vio, sin embargo, interrumpida por el inicio de la Revolución Cultural (RC). El 2 de junio de 1966, inició formalmente la RC, mediante una denuncia, en un periódico mural, de las prácticas corruptas del comité del PCC en la dirección de la Universidad de Beijing. A esta denuncia le siguieron cientos y miles, y se desató dicha RC (Robinson, 1970).

Durante la RC (junio de 1966 a abril de 1969, pero que, por sus efectos en el sistema económico, se considera terminada hasta la muerte de Mao en 1976), la economía cayó en una serie de contradicciones derivadas de la indefinición de la política económica para el desarrollo y de la propia incertidumbre de la estrategia de desarrollo.

³⁴Dichas metas no fueron dadas a conocer, pero Deleyne (1976: 34) afirma que la meta de crecimiento para el Tercer Plan Quinquenal era de 9 por ciento. Suinian y Qungan (1984: 344), por su parte, encontraron que las metas eran del 10 por ciento anual, 12.5 por ciento para el sector industrial y 7.3 por ciento para el agrícola.

En síntesis, el desorden general, y económico en particular, generado por la RC caracterizó a la ausencia de una estrategia económica clara. En cambio, representó un punto álgido de todo el régimen socialista, cuyos efectos dañaron al sistema económico, político y social de China. Desde el punto de vista económico, la RC fue el parteaguas de un modelo ideal de desarrollo *versus* una compleja realidad, derivada del desajuste generado por el híbrido marxismo-leninismo-maoísmo con las viejas tradiciones culturales chinas (Yu-mei y Hong-xia, 2007).

Resultados de la política económica para el desarrollo económico seguidas en el socialismo real

Durante este periodo (1950-1978), algunos indicadores macroeconómicos señalarían que la RPC tuvo un gran desempeño. Sin embargo, los constantes ensayos de prueba y error de las diversas estrategias llevaron a un desorden económico. China registró un importante crecimiento económico global y de algunos de los diferentes sectores de la economía, lo que reflejó hasta cierto punto el cambio estructural y habla acerca del comportamiento de la economía en el tiempo, aunque no del desarrollo económico y social (Wang y Yao, 2002).

En efecto, el crecimiento económico por sí solo no indica bienestar o detrimento social, aunque sea mejor una tasa positiva o en ascenso que una negativa o en descenso. Quizá, podría ser un buen indicador, si la mayor producción se reflejara en un nivel elevado de ingreso real, lo que no fue el caso chino, al menos en este periodo. Por ejemplo, luego de que en 1949 la tasa de crecimiento del producto sufriera una drástica reducción, que lo llevó a representar sólo una tercera parte del valor del reportado en 1933, en los siguientes años, fruto de la política aplicada en los tres años de la restauración (1950-1952), donde coexistió la propiedad privada junto a la pública (mientras ésta iba absorbiendo a la primera), la economía creció en más de 21 por ciento en promedio anual, siendo 1951 el año de menor crecimiento (González, 2001).

En los siguientes años, cuando se tomó la decisión de aplicar el modelo de industrialización al estilo soviético, la economía creció a una tasa promedio anual de 8.2 por ciento y, en conjunto, estos nueve años de la instauración del régimen socialista (1950-1958), la economía creció al 41.62 por

ciento. Obviamente, ello alentó la política del GSA ya analizada. Los costos de esta decisión, sin embargo, ya empezaban a reflejarse en desproporcionalidades de los sectores económicos, desequilibrios regionales, salariales, déficits públicos, expansión monetaria y flujos migratorios, entre otros.

Después de esta experiencia adversa, que reflejó la impaciencia del régimen por desarrollarse, se aplicó un reajuste, permitiendo el uso del mecanismo de mercado, dándose un mayor uso de estímulos materiales. De hecho, previo al mejor año de este subperiodo (1965), el régimen estableció una serie de lineamientos, donde indicaba el camino para vencer la pobreza y el estado de retraso crónico de la economía: la modernización socialista. El primer ministro Chou Enlay (1964) dio a conocer el programa de la modernización de China con base en la agricultura, industria, defensa nacional y ciencia y tecnología.³² En estos años, se recuperó la tendencia hacia el alto crecimiento, con tasas similares a las reportadas en la reconstrucción: 11.42 por ciento.

Finalmente, la tendencia de crecimiento mostró un cierto retroceso en esta estrategia. Aunque analistas como King (1992) y Wen (1979) señalan que las decisiones de Mao costaron dos décadas de progreso y bienestar, con el paso del tiempo y la mejora en los sistema de contabilidad de la estadística (Choh-Ming Li, 1964), los datos indican que la tasa de crecimiento promedio real desde 1949 hasta 1978 fue del 8.9 por ciento. Tasa nada despreciable, si se considera que muy pocos países la logran, así como en el caso de China, que recientemente estaba despegando a la vida económica después de estar por siglos en una etapa semifeudal.

Por lo que respecta a la estructura económica, los dos sectores económicos principales,³³ los cuales reflejan el cambio estructural, presentaron una evolución similar a la economía nacional descrita líneas arriba. Con la estrategia de industrialización y el olvido agrícola, la agricultura no pudo contribuir al bienestar de la población, al no producir los productos suficientes, para garantizar el consumo diverso de bienes primarios.

³²De hecho estos cuatro principios fundamentales de la modernización de China serían retomados en diciembre de 1978, cuando se optaría por la política de puertas abiertas; en esta época, fueron olvidados e incluso fueron objeto de cuestionamiento durante el gran desorden de la RC.

³³El sector terciario o de servicios, no estaba considerado en la contabilidad socialista, debido a que no se reflejaba en bienes materiales, tangibles y a que el trabajo se canalizaba a actividades productivas, que le incorporaran su valor trabajo.

Como consecuencia de la tradición ancestral agrícola de China, el sector aportó el 46 por ciento del valor del Producto Social Global (PSG) en 1949 (a precios de 1980), con el cambio de régimen, sólo vio disminuir paulatinamente su participación en dicho indicador. En términos generales, el sector agrícola presentó una tasa de crecimiento del 5 por ciento durante esta primera etapa del modelo. A pesar de esta disminución, siguió aportando la mayor contribución a la dotación de empleo de la población.

Por su parte, el ingreso salarial apenas se incrementó en 2.2 por ciento en términos reales en el mismo periodo, pero tuvieron que pasar 21 años (1957 a 1978) para que registrara cifras relativas similares en el valor de dicha variable económica (ver cuadro 15).

Como conclusión de esta primera etapa del modelo de desarrollo económico y de su política económica, la praxis china mostró que no bastan los ideales ni la voluntad para eliminar la pobreza, sino que se requieren bases económicas e institucionales para lograr un objetivo de tal envergadura como éste.

Cuadro 15
Ingresos salariales en yuanes de la población urbana y rural, 1952-1979

| <i>Año</i> | <i>Total</i> | <i>Urbano</i> | <i>Rural</i> | <i>Año</i> | <i>Total</i> | <i>Urbano</i> | <i>Rural</i> |
|------------|--------------|---------------|--------------|------------|--------------|---------------|--------------|
| 1952 | 445 | 446 | 348 | 1966 | 583 | 636 | 423 |
| 1953 | 495 | 496 | 415 | 1967 | 587 | 630 | 455 |
| 1954 | 517 | 519 | 464 | 1968 | 577 | 621 | 441 |
| 1955 | 527 | 534 | 453 | 1969 | 575 | 618 | 439 |
| 1956 | 601 | 610 | 547 | 1970 | 561 | 609 | 405 |
| 1957 | 624 | 637 | 571 | 1971 | 560 | 597 | 429 |
| 1958 | 536 | 550 | 470 | 1972 | 588 | 622 | 465 |
| 1959 | 512 | 524 | 430 | 1973 | 587 | 614 | 489 |
| 1960 | 511 | 528 | 409 | 1974 | 584 | 622 | 441 |
| 1961 | 510 | 537 | 380 | 1975 | 580 | 613 | 453 |
| 1962 | 551 | 592 | 405 | 1976 | 575 | 605 | 464 |
| 1963 | 576 | 641 | 371 | 1977 | 576 | 602 | 478 |
| 1964 | 586 | 661 | 358 | 1978 | 615 | 644 | 506 |
| 1965 | 590 | 652 | 398 | 1979 | 668 | 705 | 542 |

Fuente: SSB, 1993, *China Statistical Yearbook*.

SEGUNDA ETAPA DEL MODELO: POLÍTICA ECONÓMICA POSKEYNESIANA

Después de experimentar diversas políticas económicas para el desarrollo y diversas estrategias, también de desarrollo económico, China se encontró con que al cabo de casi tres décadas, no había logrado el cambio estructural profundo ni mucho menos había logrado volverse un país de nivel de desarrollo económico similar a los países capitalistas de la época.³⁴

Con Deng en el poder, se postulaba que el socialismo debería producir mercancías suficientes para garantizar el mejoramiento de las condiciones de vida del pueblo. Deng, reconocía que el camino de construcción del socialismo era largo y que éste se reiniciaba, aunque no partía de cero, pues las bases estructurales, económicas, políticas, sociales e ideológicas las tenía del maoísmo (Deng, 1984).

La aspiración seguía siendo transformar China en una economía importante, de nivel medio y ya no más en una potencia similar a los grandes países desarrollados. A partir de ahora, se debía actuar más, de acuerdo con el principio de “a cada cual según su trabajo” más que del de “a cada cual según su necesidad” aunque, sin renunciar a éste. Para estudiosos de la economía china (Ash, 1995), construir el socialismo, en los términos concebidos por Deng sólo podría ser posible si se realizaban las cuatro modernizaciones, anunciadas por Chou Enlay en 1964. Estas modernizaciones significaban una nueva forma de concebir la economía, lo que implicaba reformular la política económica para el desarrollo (Johnson, 1990).

Bases para la transformación estructural-institucional de China

En esta segunda etapa de la construcción del socialismo, no se daría un rompimiento del orden preestablecido, aunque sí se realizarían modificaciones graduales al modelo de desarrollo económico así como a su política económica. Por lo anterior, las características fundamentales de esta nueva concepción de la transformación china, quedarían constituidas por (González, 1996):

³⁴En 1980, Milton Friedman declaró que, sobre un nivel absoluto, China era: “Un país muy pobre, con una economía atrasada, con una proporción de la población mayoritariamente agrícola y con un nivel de productividad industrial extremadamente bajo” (citado por Tsao, 1987: 63-64).

- política económica de tipo capitalista,
- creación de marco institucional *ad hoc*,
- transformación gradual de los derechos de propiedad,
- coexistencia de Estado-mercado mediante planeación indicativa *vis* planificación imperativa,
- introducción del mecanismo de mercado y los precios,
- descentralización económica,
- apertura gradual de la economía,
- incorporación de la empresa privada a la actividad económica, y
- reinserción a la economía internacional.

La incorporación de la política económica, en el sentido entendido por la teoría económica significó combinar magistralmente las técnicas de la planificación con la teoría y técnicas de la política económica. En ese sentido, China conservó los esquemas de la planificación socialista para operar una política económica, que contribuyera a generar las condiciones estructurales e institucionales, para el logro de los objetivos económicos fundamentales.

Las metas de política económica que el nuevo régimen planteaba lograr se circunscribían al mediano y largo plazos (Rodríguez, 2005):

- Cuadruplicar el valor de la producción bruta agrícola e industrial de 1980 para el año 2000.
- Incrementar el ingreso nacional per cápita de alrededor de 300 dólares a 800 dólares de EUA, lo que implicaría un incremento promedio anual de 5 por ciento.
- Sostener un incremento promedio anual del 2 por ciento en el sector agrícola, en la producción de cereales, alcanzarla mediante aumentos de productividad. Para el conjunto de cultivos, la tasa será del 3.6 por ciento.
- En la ganadería se esperaba un rápido crecimiento, para que su participación en la producción agrícola pasara de 18 por ciento en 1982 a 30 por ciento en el año 2000.
- Una balanza comercial equilibrada con el exterior en el año 2000.
- Que la población no rebasase los 1,200 millones en el año 2000.

Para el logro de tales metas, el primer paso dado fue la modificación incremental del marco institucional, para que permitiera la coexistencia de la planificación y congruencia de la política económica, con el mecanismo de mercado, restableciendo el rol este en la construcción del so-

cialismo y, el reconocimiento de que, haberlo excluido fue un error: el mercado, con su sistema de precios, asigna y el Estado, con la planificación, dirige (Deng, 1984).

Al incluir al mercado, se introdujo una modificación en la forma de propiedad. El Estado seguía siendo el propietario de los medios de producción, pero podría otorgar concesiones y permitir la propiedad privada, para incrementar las posibilidades de progreso material.

Esta nueva concepción en torno al socialismo implicó que se modificaran los derechos de propiedad y se indujera la participación del mercado y los agentes económicos tanto internos como externos, sin que implicara para China dejar de autodenominarse socialista.

Más bien, con la modificación de la estructura de la propiedad, vía cambios legales, se buscaba hacer que las nuevas reglas del juego económico permitieran la coexistencia de mercado-Estado y, por lo tanto, de la competencia para mejorar la productividad.³⁵

El nuevo régimen de propiedad estableció los sectores en donde se realizaría la transformación de los derechos de propiedad. Empezando dicha transformación en la agricultura y siguiendo con la industria, comercio externo, finanzas, administración y sistema financiero, principalmente (Wu, 2005).

De esta manera, la descentralización, ya experimentada en el pasado pero ahora bajo un marco general para toda la actividad económica, estimularía la participación de todos los agentes y daría origen a lo que posteriormente se conocería como "socialismo de mercado".

La estrategia pretendió nuevamente, como en el pasado, la transformación de la estructura económica, como primera condición para pasar de ser una economía agrícola a una economía industrial y sobre esa base, buscar el desarrollo económico.

En este sentido, se buscaría también aprovechar la experiencia del pasado y no apostar todo a la industrialización pesada. La diferencia en relación con el pasado reciente, era que ahora el motor del crecimiento sería el sector externo.

³⁵Aunque nosotros no realizamos el análisis sobre la productividad de los factores, Borenstein y Ostry (1996) demuestran que para dos periodos de la primera etapa del socialismo (1959-1970 y 1953-1978), tanto la productividad del capital como la del trabajo fueron negativas en -0.7 y -0.8 por ciento. Lo que reflejó la incompetencia del sistema económico.

Lo anterior significaría que se buscaría la ampliación de las relaciones económicas con el exterior, por la vía de mayor intercambio externo y atracción de Inversión Extranjera Directa (IED). En lo que sigue, analizaremos brevemente la política económica y las subpolíticas e instrumentos de la política económica que implementó China para el logro de sus objetivos.

Política económica para la reforma económica y la apertura externa

Indudablemente, para hacer posible la introducción de una nueva política económica para el desarrollo, la primera gran transformación estructural fue el reconocimiento a la propiedad privada, donde el Estado chino reconocía y transfería la propiedad a los particulares y la incorporación del sistema de contratos en todas las esferas de la actividad económica.

En ese sentido, el modelo de desarrollo chino transitó de una orientación hacia el mercado interno, donde la inversión estatal y la industrialización pesada eran la base para el desarrollo, a uno de orientación externa, donde la economía internacional jugaría un rol preponderante y complementario al proceso local, por la vía del intercambio comercial, la diversificación comercial y de políticas de atracción de IED para el desarrollo.

Obviamente, el basamento teórico que fundamentaba la participación activa del Estado chino en el sistema económico fue sin lugar a dudas un enfoque keynesiano moderno, en el que el Estado se preocupaba por la demanda efectiva (mediante políticas que impulsen el pleno empleo o bien, que estimulen la generación de empleos) y por la equidad social, en oposición al nuevo liberalismo hayekiano que ve en el mercado y sus agentes individuales, al único ente capaz de conducir eficientemente la economía y reducir las desigualdades sociales (Palacios, 2009).

El Estado chino se redefinió como un Estado que interviene fuertemente en la economía tanto para resolver distorsiones y fallas de mercado como para incentivar el crecimiento económico, un Estado que alienta a la economía privada, sobre bases de estabilidad y complementación económica, pero sobre todo que fortalece la complementación institucional Estado-mercado (Chow, 1997), que no duda en aplicar políticas monetarias y fis-

cales expansivas ante amenazas, internas y del exterior que hagan peligrar la demanda efectiva.³⁶

Por otra parte, para asegurar la implementación de la política económica keynesiana, el Estado promovió la creación de instituciones formales para generar un nuevo marco para la actividad económica tanto pública como privada, cuya finalidad era estimular el intercambio:³⁷ nueva normatividad en industria, comercio interno, banca, divisas, moneda, trabajo, empleo, salarios, medio ambiente, energéticos, propiedad intelectual, monopolios, salud, finanzas, tecnología, IED, educación, turismo, comunicaciones, transporte, servicios, comercio exterior, etcétera, siempre anteponiendo el interés de la población y sin permitir una total apertura al exterior ni al capital privado nacional.

La característica de esta apertura es que tuvo un carácter gradual o incremental en la reforma y de la integralidad, congruencia e interrelaciones entre las subpolíticas e instrumentos de política económica, aunada a una cautela y la experimentación en la apertura a la economía mundial.

Fue así como el “socialismo de mercado” comenzó a figurar en el léxico de los arquitectos de la política económica china para dar entrada a un capitalismo dirigido. A continuación, se detallan algunas de las principales subpolíticas y principales instrumentos de política económica empleados por China (Lin, Cai y Li, 2003).

Política monetaria y política fiscal

Tanto la política monetaria como la política fiscal son fundamentales dentro del manejo de la política económica. Ambas son los principales instru-

³⁶Como ha ido el caso, cuando el Banco de China, ante las turbulencias financieras de la crisis asiática de 1997 y sus efectos sobre el consumo interno y crecimiento del producto, ha aplicado medidas que reactivaron la construcción infraestructural y reanimaron el crédito al consumo, bajaron tasas de interés y tuvieron un mayor control cambiario (González, 2004).

³⁷Desde 1978 se empezó a crear un marco institucional formal, *ad hoc* al híbrido Estado-mercado, que incluyó a la misma constitución en 1982. En estos 22 años desde el giro dado al modelo, se han emitido cientos de leyes, reglamentos y decretos para facilitar y estimular el intercambio. Enumerarlos sería obtuso, aunque sí procederemos, más adelante, a describir el proceso de apertura comercial, que es el rubro más significativo de la reforma gradual china. Fukasaku y Wall (1994) presentan un cuadro sinóptico de la legislación principal desde 1979 hasta 1993. En *Beijing informa*, núm. 17 de 1995, se describen las principales reformas económicas de 1994, que ha sido el año de las segundas mayores reformas: banca, empresas del Estado, finanzas, comercio exterior, impuestos, etcétera. De 1995 a 2000, se ha emitido legislación para ajustar la normatividad china a la de los principales organismos de la economía internacional.

mentos que el gobierno utiliza para alcanzar sus objetivos plasmados en los planes nacionales de desarrollo y en los programas económicos anuales: crecimiento económico, creación de empleo, estabilidad de precios y equilibrios fiscal y del sector externo. Estas dos subpolíticas tienen una serie de medidas que se adoptarán siguiendo el modelo económico vigente en el país. Así, por los instrumentos de la política monetaria y fiscal que China utiliza para alcanzar sus objetivos propuestos en el Plan Quinquenal son inherentes al enfoque keynesiano.

Es por ello que, la política monetaria que implementó China desde principios de la reforma y apertura, pero más específicamente a inicios de los años ochenta, tuvo dos objetivos centrales: lograr un crecimiento económico alto y sostenido del PIB con una reducción de la inflación, en porcentajes no mayores al 3.0 por ciento. La política fiscal, por su parte, se encargaría de estimular la demanda efectiva, para garantizar el cumplimiento de las tasas de crecimiento. El gasto y la inversión pública serían fundamentales para el impulso de la actividad industrial, comercial, agrícola, de comercio exterior y del sector servicios, para fortificar la transformación económica.

Política del sistema de precios

Los precios sombra, que prevalecían en China desde la implementación del socialismo, poco a poco se fueron sustituyendo, poniendo cuidado en mantener la producción, incentivar a los nuevos agentes económicos de los sectores agrícola e industrial y, finalmente, para mantener bajo control el nivel de precios. Para ello, la política de precios tuvo la finalidad de ir adecuando poco a poco la economía al mecanismo de mercado, para la compra y venta de los bienes y servicios, mediante los precios de mercado.

En 1984 inició propiamente la liberalización de los precios, tanto de bienes finales como intermedios, manteniendo ciertos controles. Ciertas cuotas de productos o factores eran transadas a precios fijados, y transacciones más allá de las cuotas asignadas eran intercambiadas a precios de mercado. Este esquema de precios doble, se fue perfeccionando en toda la década de los ochenta, lo que permitió a las empresas estatales compensar las presiones de costos, proveniente de las empresas colectivas o las empresas extranjeras.

A mediados de la década de los noventa, el esquema dual de precios estaba casi totalmente abolido y los precios de mercado regían hasta en 95 por ciento las transacciones de los bienes y servicios intercambiables en el sistema económico chino (Laffont y Senik Leygonie, 1997). De esa manera, China se ajustaba casi a la normalidad del mercado de las economías occidentales.

Política financiera

Previo a la reforma y apertura externa, China registraba la ausencia de un sistema financiero desarrollado, lo que era un síntoma evidente del nulo desarrollo del sistema bancario y crediticio. A comienzos de los ochenta, el Banco Popular era el único banco. Su tarea era aceptar depósitos y dar crédito a las empresas estatales, además de emitir dinero. En 1983, fue oficialmente denominado Banco Central (Banco Popular de China). Tres bancos estatales sectoriales fueron creados (agrícola, industrial y comercial), cuyos roles eran otorgar créditos y recibir depósitos. Un cuarto banco, el Banco de China, fue encargado de las transacciones internacionales. En la práctica, el rol de los bancos fue financiar los crecientes déficits de las empresas estatales y ello, de una u otra manera, incidía en la oferta monetaria, para cubrir la necesidad financiera de las empresas estatales.

Para evitar el cierre o la quiebra de las empresas estatales, el Banco Central les canalizaba créditos blandos o a fondo perdido, lo cual compensaba con fuertes incrementos en la masa monetaria. En cambio, en periodos de mayor crecimiento en la productividad y de beneficios de las empresas estatales el crédito era menor y la tasa de crecimiento del dinero volvía a niveles normales.

En 1993 se introdujeron reformas al sistema financiero. Para ello, se transforma a los bancos sectoriales en bancos comerciales tradicionales. Así, se les permite mayor autonomía en las transacciones, manejar moneda extranjera, emitir deuda propia y proveer seguros, entre otros servicios financieros. Sin embargo, la asignación de créditos a las empresas estatales, principal actividad de los bancos, continúa siendo ejecutada con criterios no económicos, lo que genera dudas respecto de la efectividad de las reformas en generar un sistema financiero competitivo.

Con la finalidad de fortalecer a los cuatro bancos estatales y en respuesta a la presión política de extender los créditos, tres políticas bancarias fueron creadas en 1994 para proveer préstamos a las empresas esta-

tales. Estas fueron dirigidas hacia el banco de desarrollo agrícola y el banco de exportaciones e importaciones. Desde los inicios de 1990 nuevos bancos comerciales fueron apareciendo en escena tomando la forma de cooperaciones con socios y juntas de directivos. Muy pronto estos bancos absorbieron entre el 15 y 20 por ciento de los préstamos y entre el 8 al 10 por ciento de los depósitos.

Debido a la liberalización, estos nuevos bancos tenían más flexibilidad en la toma de decisiones y funcionaban como la banca comercial moderna, pero también absorbían una gran cantidad de dinero de los préstamos en fondos perdidos (alrededor de 200,000 millones de dólares) de las obligaciones de las empresas estatales (González, 2003).

Para resolver estos problemas se tomaron algunas medidas. Los banqueros locales serán asignados por la junta directiva y no tendrán que ser aprobados por el gobierno local, y los gobiernos estatales estarían libres para determinar su política de precios. El sistema de cuotas al préstamo fue eliminado, aunque los bancos estatales aún debían hacer préstamos para financiar la inversión estatal. El banco central tuvo como meta en 1997 reducir el porcentaje de préstamo a fondos perdidos al 2 o 3 por ciento por año durante siete años. La idea era que, a futuro, el banco popular funcionara como el sistema federal de reserva de Estados Unidos, otorgando supervisión en el comportamiento de los bancos comerciales.

También en 1997, se introdujeron algunas reformas que permitieron mayor acceso al mercado chino a los bancos extranjeros. Sin embargo, las restricciones continuaron siendo importantes. Primero, se les permitió proveer servicios en moneda local sólo a las empresas extranjeras. Sin embargo, dada la baja vinculación de las empresas extranjeras con la economía local, la demanda por crédito en moneda local de las empresas extranjeras era casi nula. Segundo, dadas las limitaciones de las empresas para conseguir moneda local, la capacidad para otorgar créditos en esta moneda era muy baja. Tercero, las restricciones geográficas se mantuvieron y, por último, en 1999 se limitó al 50 por ciento la razón deuda en moneda local a moneda extranjera.

Política de comercio exterior y cambiaria

A fines de la década de los setenta, el comercio internacional chino estaba regido por el sistema de planificación centralizado. La comisión de planifi-

cación estatal decidía la importación de bienes, intermedios y de capital, para satisfacer los requerimientos de producción de bienes considerados estratégicos. Las exportaciones, también planificadas centralmente, tenían como objetivo el financiamiento de las importaciones.

La apertura comercial comenzó a principios de los años ochenta con base en cuatro principios: a) adecuación comercial a las estructuras arancelarias del mundo; b) aumento de los derechos para intercambiar internacionalmente a ciertas empresas nacionales; c) liberalización de precios de los bienes y servicios, y d) adopción de un esquema cambiario que fuera eliminando el sesgo antiexportador del esquema de cambio fijo vigente. El esquema se basó en la adopción de controles comerciales convencionales –Tarifas y Barreras no Arancelarias (BNA)– aranceles, régimen de tipo de cambio de mercado y apego a la normatividad del comercio internacional (Kunwang, 1997).

Por su parte, los aranceles fueron reducidos sustancialmente. La tarifa promedio en 1982 era de 56 por ciento, con alta dispersión entre bienes, y fue reducido en 1985 a 46 por ciento y a alrededor de 30 por ciento hacia 1998. Asimismo, en 1979 se estableció un esquema legal para las actividades de procesamiento exportador, que mantiene su vigencia. Empresas que importaban gran parte de sus insumos, agregaban poco valor a sus productos y exportaban su producción, por lo que recibieron exención de tarifas por sus insumos importados (Banco Mundial, 1994). Esta exención se hizo también extensiva a las importaciones de bienes de capital usados en *joint ventures* o empresas extranjeras.

Respecto de las restricciones no arancelarias, un sistema de licencia de importaciones y cuotas fue introducido a comienzos de la década de los ochenta.

A fines de esa década, el porcentaje de importaciones sujeto a licencias era de 46 por ciento. Una de las principales formas que tomaron las BNA fueron las limitaciones en el derecho de importar directamente, sin pasar a través de las corporaciones estatales de comercio exterior.

En 1978, los derechos a comerciar internacionalmente de manera directa eran muy limitados. Durante las décadas de los ochenta y fines de los noventa, el sistema fue reformado, aumentando el número de compañías autorizadas a realizar intercambios internacionales directamente y limitando el número de bienes sujetos a esas restricciones. Estas restricciones

eran relevantes para las empresas nacionales, ya que las empresas extranjeras podían acceder libremente a los mercados internacionales de bienes y factores (González, 2001).

Respecto de las exportaciones, se introdujeron tres cambios: primero, incrementaron los derechos a exportar en la forma de cuotas y licencias de exportación; segundo, se restringió la exportación de ciertos productos minerales, y tercero, se diseñó una estrategia global de relaciones comerciales con el mundo.

La segunda política que impactó a la economía y mercados interno y externo chino fue la reforma cambiaria. El sistema de cambio fijo vigente en 1978 sostenía una paridad sobrevaluada que implícitamente subsidiaba las importaciones de bienes de capital. Para obtener las divisas requeridas, los exportadores no podían retener divisas extranjeras y existían importantes restricciones para mantener moneda extranjera por parte de los particulares. A partir de 1980, ambas restricciones comenzaron a relajarse.

Además, el gobierno comenzó a devaluar el yuan renminbi (RMB), cuyo valor en 1981 era de 2.8 yuanes por dólar. En 1986, se introduce un mercado secundario por moneda extranjera, que funcionaba con las remesas de exportaciones. El valor de mercado del RMB era bastante menor que su valor oficial. En 1994 el gobierno unificó ambos mercados, fijando el tipo de cambio en 8.7 por dólar. A partir de 1995 y hasta 2005, el tipo de cambio fluctuó en torno a 8.3 yuanes por dólar.

Política de IED

La política de promoción y atracción de IED incluyó principalmente la apertura de algunas zonas y regiones costeras a los inversionistas extranjeros, proveyendo una serie de políticas preferenciales y medidas sobre impuestos y beneficios.

En 1979, se anunció que la IED sería permitida, para lo cual se creó la Ley de Fusiones de Empresas, publicación que coincide con el regreso de China en 1980 al Fondo Monetario Internacional y al Banco Mundial. Dicho ordenamiento legal sentó las bases de lo que sentaría el inicio de la apertura hacia la IED en el país y, a partir de entonces, se dio la emisión de normatividad jurídico-económica, para permitir la participación de las empresas y agentes económicos externos en el país.

En 1982, comenzó la apertura gradual del territorio a los agentes económicos externos, al autorizarse la apertura de cuatro zonas económicas especiales (ZEE) en Shenzhen, Zhuhai, Shantao y Xiamen. Más tarde se abrió la zona de Hainan. Con el objetivo de atraer inversión extranjera, estas zonas proveían (y continúan haciéndolo) infraestructura, y fueron referencia para la emisión de leyes especiales y condiciones impositivas favorables a las empresas foráneas (González y Meza, 2009).

Adicionalmente se les otorgaron exenciones arancelarias por los insumos importados que fueran usados en bienes exportables. Las ventajas de acceder a mano de obra barata generaron expectativas para atraer inversión del exterior. En los años siguientes, se crearon las zonas de desarrollo técnico económico y se abrió la totalidad de la región costera a las transacciones comerciales y a los flujos de inversión externa (González y Sánchez, 2002).

La apertura a los flujos de inversión extranjera en China tuvo varios objetivos. Por una parte, se esperaba que los flujos de tecnología y conocimientos fueran poco a poco traspasados a las empresas locales, acelerando así el proceso de convergencia. En la medida que esto ocurriera, sería posible incrementar los grados de apertura del mercado local sin grandes costos. Por otra parte, se pretendía que las empresas extranjeras absorbieran la fuerza de trabajo que crecientemente se movilizaba a las ciudades desde la agricultura y desde las empresas locales que iban saliendo de la competencia.

En principio, hubo la imposición de algunas medidas para compensar directamente la mayor competencia de empresas extranjeras produciendo en China, para evitar el mayor acceso al mercado chino. Para ello, se limitó fuertemente la venta de bienes producidos por empresas extranjeras en los mercados locales. Las formas que tomaron estas limitaciones fueron diversas: incentivos económicos a la exportación de sus productos (los incentivos tributarios y arancelarios estaban en la mayoría de los casos sujetos a volúmenes de exportación), medidas burocráticas y legales importantes, cuotas y restricciones de contenido local, además de otras restricciones *de facto*.

De esta forma, las empresas nacionales podían vender sus productos en los mercados locales a precios protegidos por las tarifas, mientras que las empresas extranjeras no recibían el premio de las tarifas. En otras palabras, se incrementó el precio relativo de los bienes finales en favor de las empresas nacionales, de manera de compensar las diferencias tecnológi-

cas. Aún con las limitaciones para acceder a los mercados locales, los bajos costos laborales fueron el factor inicial que incentivó a las empresas extranjeras para localizar sus instalaciones en China y prospectar el mercado chino en el largo plazo.

Política agrícola

Las primeras reformas tuvieron como objetivo la reorganización de las comunidades agrícolas. A cada campesino le fue asignada una porción de tierra y una cuota de producción e insumos. Luego de completar su cuota, el campesino se quedaba con toda la diferencia. Este mecanismo, denominado “sistema de producción familiar responsable”, generó importantes ganancias en eficiencia. Cada campesino tenía los incentivos correctos para maximizar su producción dados los recursos asignados. Más aún, el establecimiento de una cuota fija generó mínimas distorsiones en las decisiones de trabajo y esfuerzo.

Política para empresas estatales

Las empresas propiedad del Estado fueron beneficiadas por las primeras reformas introducidas en 1980, ya que las dotaron de mayor flexibilidad en la toma de decisiones productivas. Se les entregó cierta capacidad de decidir sobre la producción e inversión a través de la retención de parte de las utilidades. A su vez, el sistema de precios no era el correcto, por lo que comenzó su liberalización. Por otro lado, los incentivos a los administradores y trabajadores eran mínimos.

En 1984 se introdujeron otros cambios. Los requerimientos de producción se cambiaron por “sugerencias”, se implementaron los primeros sistemas de créditos y se diseñaron mecanismos de exportación vía intermediarios estatales. También se permitieron mecanismos de remuneración al trabajo de acuerdo con su productividad marginal y se comenzó con el traspaso de las empresas estatales a autoridades locales de manera de mejorar los incentivos y el control (González, 2003).

Ese año se introdujo el Sistema de Responsabilidad Contractual que requirió que cada empresa firmara un contrato con el gobierno comprometiéndose a un impuesto fijo anual. Todas las utilidades extras quedaban dentro de la empresa, y podían ser repartidas o reinvertidas. Al igual que en la agricultura, se estableció una cuota de producción y todo el exceden-

te quedaba a libre disposición de los empleados y administradores, para su mejor uso en la modernización de la empresa.

Las altas rentabilidades a comienzos de la década de los ochenta se explican por el financiamiento estatal a inversiones y capital de trabajo a tasas muy bajas. Además, los precios relativos de los insumos respecto de los productos finales estaban artificialmente bajos, previo a la liberalización de los precios.

En 1997 se introdujeron cambios en la estructura de propiedad de las empresas estatales. Las empresas grandes, que por definición pertenecían a sectores estratégicos, contaban con un control estatal. Las empresas pequeñas y medianas pudieron ser adquiridas por sus ejecutivos y trabajadores a través de descuentos en sus salarios.

El lento ajuste de las empresas estatales ante el avance de la reforma y de la competencia (tanto interna como externa) a que fueron expuestas tuvo la finalidad de evitar el colapso del sistema productivo estatal.

RESULTADOS DE LA POLÍTICA ECONÓMICA EN EL PERIODO 1978-1998

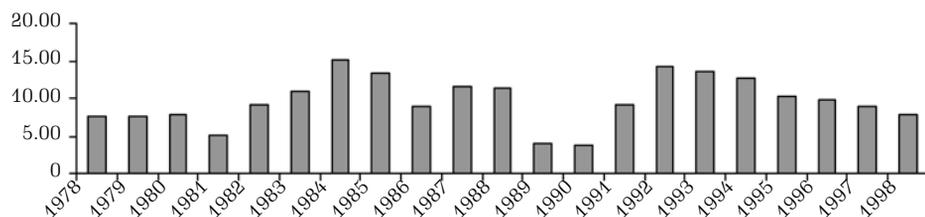
Con la implementación de la nueva política económica, China retomó el sendero de crecimiento sostenido. Ello, gracias a que la dirección del sistema económico se mantuvo fuera de la contaminación del ambiente político. Solamente los disturbios del 4 de junio de 1989 en la Plaza de Tiananmen generaron una leve reducción de la tasa de crecimiento. La dirección del régimen político se mantuvo firme sobre el avance gradual de la reforma económica interna y de la apertura económica externa. La estrategia de desarrollo, cimentada en la apertura, se comportó similarmente al avance gradual de la reforma. De hecho, los mejores resultados de la estrategia se registraron a partir de la década de los noventa, luego de los primeros años vacilantes posteriores a la introducción de la nueva política económica de desarrollo de corte keynesiano-poskeynesiano.

El crecimiento económico y la estructura económica

La economía presentó un crecimiento constante y con tasas por encima del 7 por ciento salvo el año de 1981 (5.2 por ciento). Además de los años

1989 y 1990, en que el crecimiento económico fue de 4.06 por ciento y 3.83 por ciento, la tasa del crecimiento para el periodo fue alta. Esto se observa en la siguiente gráfica, la cual muestra un crecimiento en “m” (eme), pero prevaleciendo el dinamismo económico, aún en 1997, año del estallido de la crisis económica de las economías asiáticas.

Gráfica 2
China: evolución del PIB, 1978-1998
(Porcentajes)



Fuente: SSB, 2000.

Desde el punto de vista comparativo, en este periodo de 20 años, la tasa de crecimiento promedio fue de 9.65 por ciento, casi un punto porcentual por encima de la etapa del socialismo real, que fue de 8.89 por ciento. La gran diferencia es que este crecimiento fue sin hacer trabajar al sistema económico más allá de su capacidad y sin un Estado productor que constantemente cruzara a la economía con señales de paro y aceleración (Borenztein y Ostry, 1996) y con una mayor participación de la empresa privada (nacional e internacional) en la economía (ver cuadro 16).

Cuadro 16
Valor bruto de la producción industrial por sistema de propiedad, 1949-1996

| Propiedad | 1949 | 1952 | 1957 | 1982 | 1984 | 1986 | 1988 | 1990 | 1994 | 1995 | 1996 |
|------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Del Estado | 0.0 | 76.2 | 87.6 | 74.4 | 69.1 | 62.3 | 56.8 | 54.6 | 42.1 | 33.9 | 28.8 |
| Colectiva | 0.0 | 3.3 | 9.0 | 24.8 | 29.7 | 34.6 | 35.7 | 35.6 | 39.2 | 36.6 | 40.3 |
| Privada | 98.0 | 0.8 | 0.0 | 0.1 | 0.2 | 2.8 | 4.3 | 4.3 | 5.2 | 12.8 | 16.5 |
| Otra | 2.0 | 0.0 | 0.0 | 0.5 | 0.7 | 1.0 | 2.7 | 4.4 | 13.5 | 16.5 | 14.2 |

Fuente: Kungwang, 1997 y *Yearbook PRC*, 1998.

Este proceso de rápido crecimiento del PIB se caracterizó por: ausencia de un alto nivel de precios (salvo 1994); la aceptación de los agentes económicos del nuevo modelo de desarrollo y su marco institucional, así como de los incentivos materiales para las actividades económicas que este proveyó (Chow, 1997).

Otra característica de este crecimiento fue el alto porcentaje que el sector industrial siguió manteniendo en la estructura del PIB. Si bien en 1978 representaba el 48 por ciento, a partir de 1987 empieza a representar más del 50 por ciento; y en 1997, el 56.46 por ciento. A comienzos de la década de 1980, 78.3 por ciento de la producción nacional estaba controlada por empresas estatales (SSB, 1981).

En general, la transformación estructural le permitió al sector industrial dominar significativamente la composición y participación sectorial del PIB en una relación 80/100 al sector agrícola, al menos hasta 1998. No obstante esta composición sectorial, el sector industrial no fue el sector de arrastre en la economía china, sino que este fue el sector externo, junto con los flujos de IED.

Por otra parte, un sector que empezó a volverse importante fue el sector servicios.³⁸ De prácticamente no existir (por el sistema de contabilidad material socialista de antaño), en 1978 representaba el 24 por ciento del PIB y para 1994 llegó al 29.21 por ciento. Por su parte, el sector agrícola presenta una tendencia descendente. Si bien, al inicio del proceso de industrialización pesada representaba alrededor del 90 por ciento del PIB, para 1978 sólo representó el 28 por ciento.

Sin duda, la reforma a la agricultura era un pilar fundamental de la apertura en China. En 1981, la agricultura representaba 31.8 por ciento del producto interno y empleaba a un 71 por ciento de la fuerza laboral. Esta tendencia se mantuvo a lo largo de este subperíodo y en 1997 sólo representó el 13.4 por ciento del total sectorial del PIB. Con ello, dicho sector, ha pasado a ocupar el último lugar en cuanto a participación en la producción total.

³⁸Como ya dijimos, la RPC de 1949-1978 no sólo copió el modelo y estrategia de desarrollo soviético, sino también su contabilidad. En ella, se distinguía entre sectores productivos y no productivos. Muchos servicios fueron incluidos en esta categoría. Los servicios de restaurantes y servicios personales fueron suprimidos. El comercio y la banca, como estaban bajo el control del Estado, se les consideraba actividad inferior en comparación con los sectores productores de bienes materiales.

El crecimiento económico, como se dijo, ya no está enmarcado por el quehacer del Estado en materia de producción (al menos ya no como antes) y gran parte de éste se ha debido al proceso de reforma incremental y apertura externa, más que a la excesiva acumulación de capital. Sin embargo, el sector primario (y agrícola en particular) continuó proporcionando el mayor porcentaje de empleo en la estructura ocupacional de China.³⁹

Cuadro 17
Evolución del empleo en China, 1978-1998
(Millones de personas)

| Años | 1980 | 1985 | 1990 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 |
|---------------------------|-------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|
| Población nacional | 996.7 (100.0) | 1,070.2 (100.0) | 1,155.3 (100.0) | 1,208.8 (100.0) | 1,220.3 (100.0) | 1,223.9 (100.0) | 1,232.8 (100.0) | 1,248.5 (100.0) |
| Empleada | 423.6 | 498.7 | 567.4 | 614.7 | 672.1 | 688.5 | 696.2 | 699.5 |
| % respecto a nac. | (42.5) | (46.53) | (49.11) | (50.85) | (50.1) | 50.9 | 56.4 | 56.1 |
| Sector primario | 291.17 | 311.17 | 340.5 | 333.8 | 331.5 | 322.6 | n.d. | n.d. |
| Sector secundario | 77.36 | 104.18 | 121.58 | 139.61 | 167.9 | n.d. | n.d. | n.d. |
| Sector terciario | 55.08 | 83.50 | 105.33 | 141.23 | 143.0 | n.d. | n.d. | n.d. |
| Rural como % del total | 318.36 (31.94) | 370.65 (34.63) | 420.10 (36.36) | 446.54 (36.94) | 451.4 (36.96) | n.d. | n.d. | n.d. |
| En agropecuarias | | | | | | | | |
| Caza y pesca | 298.08 | 303.52 | 333.36 | 326.90 | 332.4 | 322.6. | n.d. | n.d. |

Fuente: United Nations ESCAP, 1997-1998 y *Yearbook, PRC*, 1998.

Inclusive, en el rubro del empleo se dio la siguiente situación, mientras el sector industrial avanzó lento en tanto sector empleador, el sector servicios, en 20 años, duplicó su participación como demandante de empleo (ver cuadro 18).

³⁹De hecho, si incluyéramos dentro del sector agrícola el empleo proporcionado por la agroindustria rural, seguramente se elevaría entre 8 y 10 por ciento de empleo que otorga la agricultura.

Cuadro 18
Estructura sectorial del empleo en la economía China, 1970-1998

| Año | 1970 | 1978 | 1980 | 1985 | 1990 | 1992 | 1994 | 1995 | 1996 | 1998 |
|-------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Agricultura | 80.9 | 76.8 | 68.7 | 62.4 | 60.0 | 59.0 | 55.3 | 53.5 | 50.5 | 50.1 |
| Industria | 10.1 | 12.4 | 18.3 | 20.9 | 21.4 | 22.0 | 22.7 | 23.2 | 23.9 | 23.2 |
| Servicios | 9.0 | 10.8 | 13.0 | 16.7 | 18.6 | 20.0 | 23.0 | 23.5 | 25.9 | 26.7 |

Fuente: OCDE (1996) para 1970-,1992; ESCAP, para 1995 y 1996, y SSB, para 1998.

Estabilidad de precios

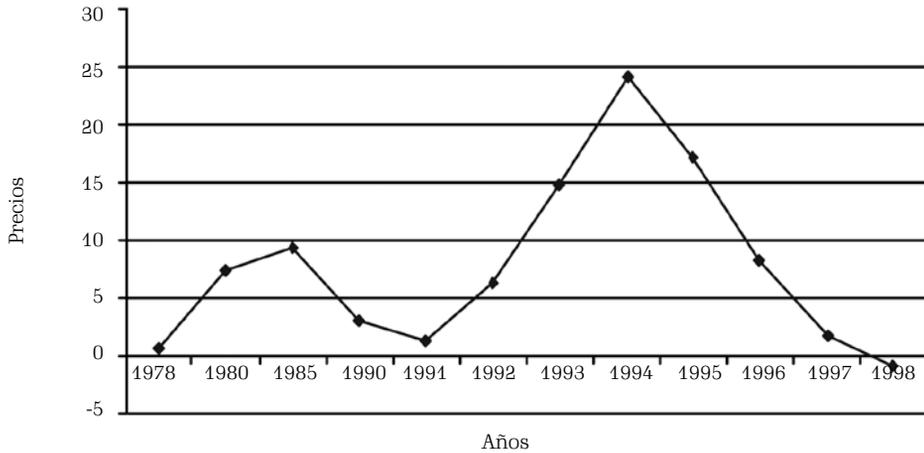
El objetivo de estabilidad de precios en China, al igual que en cualquier país, no ha sido fácil de alcanzar, particularmente porque coexistieron precios de mercado y sombra, aunado al hecho de que la política monetaria y fiscal fueron muy expansivas, haciendo que, sobre todo en la década de los noventa, en 1994, la inflación alcanzara su máximo nivel desde la nueva república.

En efecto, mientras la inflación en 1978 fue de 0.8 por ciento, en toda la década de los ochenta fue de 5.8 por ciento. Sin embargo, los precios aún iban a registrar, en la década de los noventa, el salto más alto del siglo: 8.6 por ciento, siendo 1993, 1994 y 1995, los años de mayor inestabilidad de precios.

Ya hacia el final de esta segunda etapa, en 1998, y como resultado de un mayor control monetario, pero con una mejor coordinación con la política fiscal y una continua expansión de la oferta productiva, que respondió elásticamente a la inversión privada y externa, apareció el fenómeno de la deflación, con un -0.8 por ciento (ver gráfica 3).

Asimismo, hizo su aparición, al igual que en México, la política de estabilización, por medio de la política de objetivos inflacionarios, que trató de reducir el fenómeno a un solo dígito. Obviamente, la alta inflación fue uno de los pendientes en esta etapa del modelo de apertura externa, el cual también se explica por toda la serie de transformaciones que se suscitaron en la economía, que transitaba de una economía planificada y dirigida por el Estado, a otra con importante participación del mercado y de los agentes privados.

Gráfica 3
Inflación China, 1978-1988



Fuente: ss, 1997 y 2000.

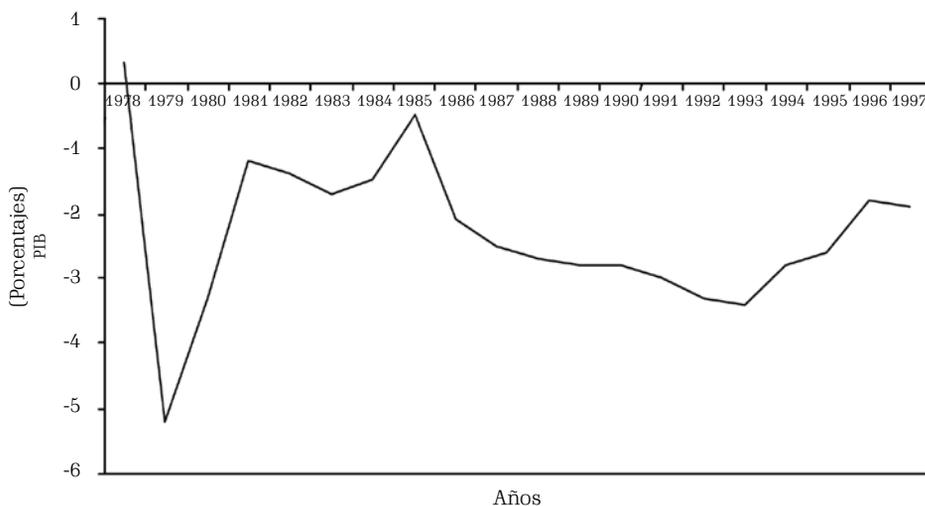
A partir de ese año, el banco central definió sus metas de crecimiento de los precios, con objetivos inflacionarios no mayores al 3 por ciento. Asimismo, tomó una serie de medidas adicionales: incremento moderado de la masa monetaria, mayor libertad para que los bancos comerciales fijaran sus tasas de interés dentro de la banda propuesta por el gobierno (entre 10 y 20 por ciento).

Finanzas públicas

A diferencia de la etapa del socialismo real, cuando el Estado absorbía todas las deudas de las empresas estatales y de las comunas populares así como de su accionar propio, derivado del gasto de los diversos ministerios, a partir de 1978, con la descentralización y la mayor autonomía a las empresas estatales y empresas agrícolas, el Estado asumió el manejo de sus cuentas, bajo el esquema de las finanzas públicas modernas. Su activa política fiscal de gasto e inversión fue financiada por medio de deuda pública y ya no más de emisión monetaria. Así, el Estado empezó a darle mayor importancia a los presupuestos públicos y a su equilibrio presupuestal, cuando las condiciones económicas lo per-

mitían. En efecto, a partir de 1978, los ingresos y egresos del gobierno se registraron debidamente, con lo que a partir de entonces, se supo con mayor precisión acerca de las cuentas del gobierno. De esta manera, si bien en 1978 se registró superávit presupuestario de 0.2 por ciento en relación con el PIB, a partir de 1979, el déficit hizo su aparición. En ese año, el déficit fue del -5.2 por ciento y aunque se redujo en 1980 al -3.3 por ciento, el déficit gubernamental, como porcentaje del PIB, se mantuvo durante toda la década de los ochenta y aún en la de los noventa oscilando alrededor del -2.2 por ciento en el periodo 1978-1998 (ver gráfica 4).

Grafica 4
Déficit público en China, 1978-1988



Fuente: SSB, 1997 y BAD, 2009.

En esta segunda etapa, el déficit fue menor al del socialismo real, su característica era el mantener un saldo negativo constante, pero manejable y sobre todo, que la política fiscal expansiva se orientó tanto por la inversión infraestructural como por el gasto social y de la atención a la población más necesitada, sin anteponer argumentos de carácter teórico, que le impidieran hacer uso de la política fiscal, para dinamizar a la economía y responder, de esta manera, con atingencia a las necesidades de la población.

El comercio exterior

Si ahora analizamos el rol desempeñado por el comercio exterior, observamos que poco a poco se fue convirtiendo en motor del desarrollo. Sobre todo si consideramos que raras veces, en el maoísmo, había significado más del 5.5 por ciento del PIB real (Hsu, 1990). Sin embargo, conforme se fue consolidando la política económica para el desarrollo, con la reforma y apertura económicas, las relaciones comerciales con el exterior se incrementaron.

Esta transformación del comercio exterior la podemos analizar desde varias perspectivas. Por ejemplo, la cuenta corriente y la participación de dicho comercio en relación con el PIB. Si consideramos que en el año de 1978 (año en que los intercambios con el exterior se incrementaron 39 por ciento respecto a 1977) el comercio exterior representó por sí solo el total acumulado de la primera fase del proceso de rápido crecimiento (1949-1957), entonces, no es de sorprender que haya alcanzado el 9.8 por ciento del valor del PIB.

A partir de dicho año, la participación del comercio externo se ha incrementado constantemente. Las exportaciones, que en 1978 representaban el 4.6 por ciento del PIB, se fortalecieron al pasar a 22.4 por ciento en 1994. Esto significó un incremento de 486 por ciento. Por el lado de las importaciones, éstas han registrado una tasa de crecimiento considerable, aunque un poco menor a la de las exportaciones. Mientras en 1978 representaban el 5.2 por ciento del PIB, en 1994 llegaron al 21.3 por ciento, es decir, un incremento del 410 por ciento.

Tomando la participación del comercio exterior total en el PIB, tenemos que éste mantuvo una línea ascendente desde 1978 hasta 1994. Del 9.8 por ciento ya referido, pasó al 12.6 por ciento en 1980. A partir de ahí, salvo el año de 1989, cuando sucedieron los disturbios del 4 de junio en la Plaza de Tiananmen, la participación del comercio externo en el PIB representó el 30 por ciento en 1990, porcentaje que, de hecho ya lo convertía en el motor de la economía.

En los siguientes años, dicha tendencia se mantuvo hasta llegar al 43.7 por ciento del PIB en 1994, reflejando con ello, el éxito de la estrategia de desarrollo, por el lado de los grandes indicadores macro. A partir de dicho año, no obstante seguir manteniendo un alto porcentaje con relación al PIB,

su participación se contrajo al 33.6 por ciento en 1998, como consecuencia de la crisis asiática. Aún con esa disminución, este sector siguió siendo motor de arrastre de la economía.

Cuadro 19
China. Evolución del comercio exterior, 1978-1998
(Miles de millones de dólares estadounidenses)

| <i>Año</i> | <i>Exportación</i> | <i>Importación</i> | <i>Saldo</i> |
|------------|--------------------|--------------------|--------------|
| 1978 | 9.75 | 10.89 | -1.14 |
| 1979 | 13.66 | 15.67 | -2.01 |
| 1980 | 18.12 | 20.02 | -1.9 |
| 1981 | 22.01 | 22.02 | -0.01 |
| 1982 | 22.32 | 19.29 | 3.04 |
| 1983 | 22.32 | 21.39 | 0.84 |
| 1984 | 26.14 | 27.41 | -1.27 |
| 1985 | 27.35 | 42.25 | -14.9 |
| 1986 | 30.94 | 42.9 | -11.96 |
| 1987 | 39.44 | 43.72 | -3.78 |
| 1988 | 47.52 | 55.28 | -7.76 |
| 1989 | 52.54 | 59.14 | -6.6 |
| 1990 | 62.09 | 53.35 | 8.75 |
| 1991 | 71.84 | 63.78 | 8.05 |
| 1992 | 69.56 | 64.38 | 5.18 |
| 1993 | 75.65 | 86.31 | -10.66 |
| 1994 | 102.56 | 95.3 | 7.26 |
| 1995 | 128.1 | 110.1 | 18 |
| 1996 | 151.1 | 131.5 | 19.6 |
| 1997 | 182.7 | 132.8 | 49.9 |
| 1998 | 183.8 | 140.2 | 43.5 |

Fuente: SSB, 2000.

Así, además de ser factor de arrastre, el comercio externo generó divisas para financiar el proceso de desarrollo y fortalecer la transformación estructural, pues China mantuvo un saldo histórico superavitario de 105.7 miles de millones de dólares desde la apertura hasta 1998. A este respecto, a la par de la transformación estructural parcial de la economía, este proceso también se reflejó en la estructura de la cuenta

corriente. Sobre todo, por el lado de las exportaciones, que pasaron de un dominio de bienes agrícolas a otro manufacturero, particularmente, a partir de 1986 cuando alcanzaron el 63.6 por ciento del total de dichas exportaciones.

Con ello, los productos intensivos agrícolas descendieron a poco más de 10 por ciento en 1997, mientras que los intensivos en capital llegaron al 35.2 por ciento. Aunque, las actividades intensivas en trabajo (ensamble y terminados), representaron más de la mitad de las exportaciones totales desde 1994: 56 por ciento (Walder, 1996).

La transformación social de China

El cambio económico experimentado por China se ha reflejado sobre todo en la población. Ha sido ésta quien ha recibido mayores beneficios. En general, la población china ha registrado incrementos reales desde 1978.

Como se observa en el cuadro 20, la mayor esperanza de vida se ha ampliado, y esta se hace menos difícil, debido a los incrementos reales que han registrado tanto el ingreso urbano como el rural. Además, el rostro de China en tanto país con PE ha cambiado, pues, si recordamos el inicio del gran periodo de reforma en 1949, donde cerca del 90 por ciento de la población estaba en pobreza extrema, se redujo a menos del 15 por ciento del total de la población en 1998.

Ese mayor ingreso real y reducción sin parangón de la PE, también se ha reflejado en una mayor dotación de bienes y servicios, lo que ha impactado la distribución del gasto de consumo. Ya no se destina el mayor porcentaje del ingreso a la adquisición de bienes de consumo necesario sino que se ha dado una redistribución hacia el consumo de bienes manufacturados, servicios educativos y de recreación.

Si se toma como referencia el PIB por habitante, se observa que la meta de 800 dólares per cápita en 2000 estaba muy próxima en 1998, resultado de un mayor ingreso salarial que, a su vez, ha estado apoyado en una mayor productividad real del trabajo. Es decir, que los incrementos en el ingreso por parte de la población y, en particular de la población trabajadora, han tenido su correlato en el aumento de la productividad real del trabajo, que a partir de 1992, muestra tasas superiores al 10 por ciento en promedio para la década.

Cuadro 20
China: indicadores sociales de bienestar en años seleccionados

| <i>Rubros/años</i> | 1949 | 1978 | 1980 | 1985 | 1990 | 1995 | 1997 | 1998 |
|-----------------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|------|-------|
| Población (millones de personas) | 541.6 | 962.6 | 987.1 | 1058. | 1143. | 1,228 | 1136 | 1248 |
| Expectativa de vida (años) | 40.8 | 63.2 | 65.3 | 66.6 | 68.5 | 70.1 | 70.9 | 72.5 |
| <i>Ingreso por habitante</i> | | | | | | | | |
| Rural | 100 | 133 | 191 | 397 | 686 | 1577 | 2090 | 2160 |
| Urbano | 150 | 316 | 439 | 685 | 1387 | 3892 | 5160 | 5425 |
| Vivienda (millones) | n. d. | 217 | 222 | 235 | 284 | 326 | 345 | 343 |
| <i>Distribución del gasto (%)</i> | | | | | | | | |
| Sustento, vestido, vivienda | 80.8 | 77.8 | 75.1 | 70.1 | 70.2 | 69.7 | 69.8 | n. d. |
| <i>Salud, educación, cuidado</i> | | | | | | | | |
| Personal | 11.0 | 12.3 | 12.8 | 14.8 | 16.8 | 21.5 | 21.1 | n. d. |
| Otros | 9.1 | 9.9 | 11.5 | 15.1 | 13.0 | 8.7 | 9.1 | n. d. |

Fuente: Ameid Zhang, 1993, *Poverty Alleviation in China*, PNUD; UN-ESCAP, 1998, *Fact Sheets on HRD*; y Asian Demographics, LTD, 1997.

La mejoría también se constata tomando como referente el indicador de la tasa de cambio. Si observamos la relación del RMB-dólar estadounidense, en 20 años el RMB se multiplicó casi por cinco, pero desde 1994, mantuvo una estabilidad absoluta e incluso una ligera apreciación, lo que definitivamente descartó cualquier ventaja comparativa espuria en el comercio internacional con base en esa variable fundamental de la economía (ver cuadro 21).

Cuadro 21
Datos socioeconómicos de la RPC, 1979-1998

| <i>Año</i> | <i>PIB(*)</i> | <i>PIB -por hab.*</i> | <i>Ingreso salarial**</i> | <i>Consumo pers.**</i> | <i>Productividad. del T.**</i> | <i>T. de C.</i> |
|------------|---------------|-----------------------|---------------------------|------------------------|--------------------------------|-----------------|
| 1979 | 257.3 | 263.7 | 18.9 | 8.1 | 5.3 | 1.68 |
| 1980 | 300.0 | 301.2 | 20.8 | 10.8 | 4.4 | 1.49 |
| 1981 | 281.2 | 278.8 | 6.8 | 8.3 | 2.0 | 1.70 |
| 1982 | 274.1 | 268.7 | 5.0 | 6.7 | 5.2 | 1.89 |

| Año | PIB(*) | PIB -por hab.* | Ingreso salarial** | Consumo pers.** | Productividad. del T** | T. de C. |
|------|--------|----------------|--------------------|-----------------|------------------------|----------|
| 1983 | 293.9 | 282.7 | 11.5 | 8.4 | 8.2 | 1.97 |
| 1984 | 298.7 | 283.2 | 20.6 | 12.5 | 11.0 | 2.32 |
| 1985 | 291.1 | 272.1 | 23.3 | 14.8 | 9.7 | 2.93 |
| 1986 | 280.9 | 258.6 | 14.4 | 5.8 | 5.9 | 3.45 |
| 1987 | 304.1 | 275.4 | 15.4 | 7.4 | 8.4 | 3.72 |
| 1988 | 378.2 | 337.2 | 23.9 | 8.05 | 8.1 | 3.72 |
| 1989 | 425.5 | 373.5 | 8.7 | 0.8 | 2.2 | 3.76 |
| 1990 | 369.9 | 320.7 | 4.6 | 3.7 | 1.3 | 4.78 |
| 1991 | 379.5 | 324.4 | 10.8 | 9.7 | 6.2 | 5.32 |
| 1992 | 435.9 | 368.3 | 21.6 | 13.0 | 12.2 | 5.51 |
| 1993 | 594.8 | 455.4 | 20.1 | 10.5 | 12.0 | 5.76 |
| 1994 | 547.8 | 420.8 | 18.5 | 11.2 | 10.4 | 8.61 |
| 1995 | 707.2 | 593.2 | 16.5 | 10.5 | 10.8 | 8.42 |
| 1996 | 825.3 | 677.5 | 15.0 | 12.0 | 11.1 | 8.30 |
| 1997 | 900.8 | 731.7 | 15.2 | 11.5 | 11.2 | 8.27 |
| 1998 | 960.8 | 769.6 | 16.5 | n. d | 10.9 | 8.27 |

Notas: (*) miles de millones de dólares. * Dólares por habitante. ** Tasas de crecimiento.
Fuente: Con base en SSB (2000).

TERCERA ETAPA, 1999-2009: POLÍTICA ECONÓMICA PARA EL DESARROLLO DE CORTE POSKEYNESIANO

Se debe hacer notar que el entorno político y social constituye un requisito previo para que una economía orientada hacia el mercado funcione bien. Con ello, se tienen más posibilidades de éxito para la implementación de la política económica para el desarrollo económico, que en un entorno de desacuerdos políticos internos o de crisis económica, nacional o internacional y sobre todo, por la gran dependencia del modelo de desarrollo económico chino hacia la economía internacional.

En este contexto, las políticas monetaria y cambiaria, junto con la fiscal, revisten especial importancia para configurar tal entorno interno de estabilidad y manejo macroeconómico *ad hoc*. Esto le permitió a China

contrarrestar los efectos de la crisis asiática, primeramente en 1997-1998; también para hacer frente a la rápida caída de la llamada nueva economía en 1999-2000, agudizada con los eventos del 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos, pero sobre todo, la crisis de las subprime en Estados Unidos, que desencadenaron la primera gran crisis económica de alcance mundial en el siglo XXI.

En el periodo de esta tercera etapa, los factores externos han sido determinantes para hacer visible la estrategia que este país ha implementado para sortear las turbulencias. Dichos acontecimientos, además, jugaron un rol importante en la formulación de sus principales metas económicas para la década 2000-2010, periodo que abarca los años de los planes quinquenales décimo y undécimo.

Por lo anterior, se comprende, desde la perspectiva china de la implementación de su política económica para el desarrollo, que ésta ha mantenido los rasgos keynesianos, en la modalidad poskeynesiana, consistente en el empleo de la política fiscal expansiva, con una adecuada coordinación con la política monetaria, proactiva y el correcto manejo de las demás subpolíticas de la política económica, para mantener una alta y sostenida tasa de crecimiento del PIB: las subpolíticas industrial, salarial, de empleo, de comercio externo; aunadas al congruente manejo de los instrumentos de la política económica, como son el tipo de cambio, las tasas de interés, la emisión de bonos de deuda pública, y la intervención selectiva.

Así, se tiene que en esta etapa, se continuó con la manipulación complementaria de las técnicas de la planificación con la política económica, lo que ha apuntalado las metas quinquenales de los últimos dos planes quinquenales de desarrollo (2001-2005 y 2006-2010) y las metas y/u objetivos de política económica anual, en el corto plazo. En lo que sigue, describiremos las metas principales de la política económica y en la siguiente parte, veremos los resultados de dichas formulaciones.

La formulación de las metas de mediano y corto plazo de la política económica, 1999-2009

Dados los acontecimientos económicos internacionales, China enfrentó varias perturbaciones en su entorno macroeconómico nacional: aprecia-

ción de la moneda en términos reales, el aumento de la prima de riesgo de la IED y el aumento de la tasa de ahorro privado (y la caída del consumo) y una disminución de la tasa de crecimiento del comercio exterior. Estas perturbaciones, en su conjunto, fueron las que propiciaron la caída de la demanda agregada, lo que dio pie a que el Estado continuara aplicando una política económica de corte poskeynesiano, cuyas metas fueron las siguientes (González, 2009):

1. Mantener una tasa alta y sostenida de crecimiento del PIB cercana entre 7 y 8 por ciento en el primer plan quinquenal y de 7.5 por ciento en el periodo del segundo plan quinquenal.
2. Propiciar una estabilidad de precios, en alrededor de 3 por ciento.
3. Generación en promedio de ocho millones de empleos anuales.
4. Seguir manteniendo un dinamismo en las relaciones comerciales y con el exterior y continuar con saldos superavitarios.
5. Mantener el déficit presupuestal de gobierno en términos manejables.
6. Duplicar el ingreso de la población en 2010 en relación con el año 2000 hasta alcanzar alrededor de 1,150 dólares estadounidenses.

Para tratar de alcanzar estas metas, las subpolíticas e instrumentos de las mismas se enfocaron en la coordinación entre ellas, para generar estabilidad y confianza entre los agentes económicos internos y externos. En primer lugar, se aplicó una política fiscal expansiva (proactiva) para aumentar la inversión pública, sobre todo en infraestructuras, vivienda y en mejoras técnicas en las empresas estatales, especialmente en las provincias del interior.

Por otro lado, para reactivar el consumo, se dio un aumento en los sueldos de los funcionarios (entre 20 y 30 por ciento) y en el salario mínimo general (alrededor de 30 por ciento) e implantó, en noviembre de 1999, un impuesto del 20 por ciento sobre los intereses de los depósitos bancarios. Para financiar el aumento del gasto público, el gobierno recurrió a una emisión masiva de bonos, es decir, a una política monetaria expansiva, de manera permanente durante esta etapa. Por ejemplo, en 1998-1999, la emisión fue por un valor aproximado a 160,000 millones de RMB, combinada con una baja de la tasa de interés en un punto.

Desde 1998 y hasta 2005, se aplicó una política económica que favoreció al mercado interno, mediante el manejo de la demanda efectiva. Ello lo hizo mediante las políticas fiscal y monetaria expansivas. En 2005 el gobierno chino modificó su política macroeconómica en vista de la evolución de la economía. La política fiscal expansionista y “proactiva” adoptada tras la crisis financiera asiática de 1998 comenzó a ser sustituida por una política fiscal neutral y prudente. Se ajustó a la baja la cuantía de los bonos del tesoro para la construcción, y el déficit del gobierno central se redujo de forma moderada a un nivel apropiado.

Con ello se pretendía dar una indicación de que era necesario impedir que se acentuasen los signos de posible inflación, pero también evitar el resurgimiento de la deflación. Se prestó atención al reajuste de la estructura del gasto fiscal y al destino de las inversiones de los proyectos financiados con bonos gubernamentales, al fortalecimiento de los débiles vínculos entre el desarrollo económico y el desarrollo social, a la expansión de la demanda de consumo y al fomento de la armonía entre el desarrollo social y el económico (Bustelo, 2005).

Entre 2005 y 2008, previo al reconocimiento de la emergencia de la crisis de las subprime en Estados Unidos, ésta siguió siendo la tónica de la política económica: política fiscal proactiva; política monetaria moderada; política cambiaria determinada por la libre flotación y revaluación del RMB; salarial expansiva y de incremento del ingreso real, de tasas de interés moderadas, de comercio exterior agresiva, industrial y de ciencia y tecnología, dinámica; de precios, por objetivos inflacionarios y de crecimiento económico alto y sostenido.

Hasta 2007, la característica de la política económica para el desarrollo hacía manejable la manipulación de las principales subpolíticas e instrumentos de la política económica, no obstante, la desaceleración del crecimiento económico que ya se empezaba a registrar en el último trimestre de 2007.

En 2008, ante las gravedades de la crisis económica internacional y la desaceleración del crecimiento económico que se registró desde finales de 2007, y ante la insuficiencia de las medidas inicialmente tomadas para contrarrestarla: aumento del crédito, reducciones de la tasa de interés e inversión social en las zonas marginadas; planes de capacitación y recontractación laboral, etcétera, el gobierno diseñó y aplicó un plan económico anticrisis de gran envergadura.

En efecto, en noviembre de 2008, el gobierno chino anunció el plan anticrisis 2009-2010 para hacer frente a la crisis económica internacional y para reactivar la economía, que estaba cayendo dramáticamente en el segundo semestre del año. Los puntos principales de dicho plan fueron los siguientes (Banco Mundial, 2009):

a) *Vivienda*. Construcción de vivienda más costeable y de renta baja y acelerar la eliminación de los barrios bajos; ampliación de programa piloto para reconstruir viviendas rurales.

b) *Infraestructura rural*. Redes carreteras, electricidad, agua potable, conservación del agua en zonas de alto riesgo, impulso al uso del gas metano, e incremento de programas de alivio a la pobreza.

c) *Transporte*. Acelerar la expansión de la red de transporte, incluyendo enlaces de trenes de pasajeros y rutas de carbón más dedicados; se ampliarán las líneas férreas y se construirán más aeropuertos y se modernizarán las redes urbanas de electricidad.

d) *Salud y educación*. Reforzar los servicios de salud y médicos, mejorando el sistema médico de las bases; acelerar el desarrollo de los sectores cultural y educativo y la construcción de escuelas secundarias en las áreas rurales occidentales y centrales. Crear más instalaciones para la educación especial y cultural.

e) *Medio ambiente*. Mejorar la protección medioambiental, elevando la construcción de instalaciones de aguas residuales y basura y prevenir la contaminación del agua en áreas clave. Acelerar los programas de cinturones verdes y de siembra de bosques naturales. Incrementar el apoyo a los proyectos de conservación de energía y de control de la contaminación.

f) *Industria*. Elevar la innovación y reestructuración industriales y apoyar el desarrollo de las industrias de alta tecnología y de servicios.

g) *Reconstrucción*. Por desastre. Acelerar la reconstrucción en las áreas afectadas por el terremoto del 12 de mayo.

h) *Ingresos*. Elevar los ingresos promedio en las áreas rurales y urbanas; incrementar los subsidios mínimos del año próximo, para la compra de cereales y agrícolas. Aumentar los subsidios a los residentes urbanos de bajos ingresos; incrementar los fondos de las pensiones de los empleados de empresas y las subvenciones para quienes reciben servicios especiales.

i) *Impuestos*. Ampliar las reformas a las normas de impuestos al valor agregado para todas las industrias, lo cual reduciría la carga corporativa fiscal en 17,600 millones de dólares estadounidenses. Se alentará la modernización tecnológica.

j) *Finanzas*. Elevar el apoyo financiero para mantener el crecimiento económico. Eliminar las cuotas y créditos a los prestamistas comerciales, incrementar apropiadamente el crédito bancario para proyectos prioritarios, áreas rurales, empresas más pequeñas, innovación técnica y racionalización industrial a través de fusiones y adquisiciones.

Este plan anticrisis, significó la canalización de recursos, por un monto aproximado a 586,000 millones de dólares. Con dicho monto, China fue el segundo país a escala mundial en aplicar un monto extraordinario de recursos, solo detrás de Estados Unidos, que aplicó alrededor de 700,000 millones de dólares.

Estas medidas continuaron siendo acompañadas de una política monetaria proactiva y una crediticia aún más preactiva, que hizo a la banca china, canalizar recursos adicionales a los prestatarios, por alrededor de 1,500 miles de millones de dólares, reducción de la tasa de interés en 1.8 por ciento; emisión de bonos de deuda pública, continuación de la liberación del tipo de cambio y mantener la estabilidad de precios, con base en la política antiinflacionaria de los objetivos fijos para controlar su crecimiento.

Resultados de la política económica para el desarrollo

Como resultado de la implementación de esta política económica para el desarrollo, el desempeño alcanzado por China en el periodo de estos 11 años registró un crecimiento económico promedio anual del 8.6 por ciento, incluyendo ya los ajustes en la estadística de diciembre de 2009, realizado por el Buró Nacional de Estadísticas (SSB, por sus siglas en inglés, 2009). Este ajuste, cabe decir, redujo en un punto porcentual el crecimiento del PIB registrado inicialmente entre 2000 y 2003 e incrementó en alrededor de 0.7 por ciento dicho crecimiento para los años 2006 a 2008.

Un hecho aún más trascendente es que, en 2008 y 2009, los años más severos de la crisis económica internacional, China fue el único país en el mundo que mantuvo sus niveles de crecimiento del PIB, por arriba del 8 por ciento. Y ello, de alguna manera, le hizo mantener un liderazgo regional y mundial, por el dinamismo de su comercio exterior, que es otra de las variables objetivo de la política económica.

Esta evolución económica favorable pone de manifiesto, una vez más, el éxito de la política económica de corte poskeynesiano, que asume como objetivo principal de la política económica para el desarrollo el crecimiento alto y sostenido del PIB, haciendo uso de la política fiscal, principalmente, y de la monetaria como apoyo y, debidamente coordinadas, brindan mejores resultados.

Con el logro de este cumplimiento, si bien no se avanza completamente en los otros objetivos de la política económica, sí se logra un avance sustancial en los demás objetivos: la tasa de desempleo no se incrementó más allá del 4.2 por ciento, no obstante los desempleados que salieron del mundo laboral, calculados en alrededor de 20 millones tan sólo en 2009. Este porcentaje aún es alto, pero inferior al 4.5 por ciento de 2008, y refleja de alguna manera, el incremento en alrededor de 9.2 millones en el número de trabajadores contratados en 2009, con lo que se sigue contribuyendo a reducir las brechas reales de desempleados en el país.

Respecto a la estabilidad, se tiene que la inflación se logró controlar en esta tercera etapa, en un promedio anual en la misma del 1.8 por ciento, reduciendo los altos niveles alcanzados en 2007 y 2008, cuando alcanzó 4.8 y 5.9 por ciento, respectivamente. Esta tasa se logró no obstante el alto gasto e inversión pública en prácticamente todo el periodo y la activa política monetaria, que, particularmente en los últimos dos años, redujo los niveles de la tasa de interés y mantuvo un incremento considerable de la masa monetaria.

El déficit del gobierno, no obstante la canalización de los grandes recursos a la economía en 2009 y 2010, no tuvo un alto porcentaje dentro del PIB, no obstante que en unos años se incrementó por encima del 3 por ciento. Por ejemplo, en 2008 el déficit fiscal fue del -2.6 por ciento y en 2009 se estimó en alrededor de -2.8 por ciento.

En general, se puede afirmar que, en esta tercera etapa, el déficit del gobierno en relación con el PIB registró un promedio anual del -1.75 por ciento, porcentaje muy inferior al déficit que presentaron la mayoría de los países desarrollados, particularmente los miembros de la OCDE, cuyo déficit, tan sólo en 2009 osciló en alrededor del -7.7 por ciento en promedio (OCDE, 2010). Destacando el déficit histórico de Estados Unidos del -12.5 por ciento en dicho año.

En relación con el comercio internacional, el crecimiento de éste en China registró tasas de alrededor del 10 por ciento, excepto 2009, cuando registró una caída del 13.8 por ciento, la más grande desde la apertura de la economía. Ahora bien, a pesar de dicha caída, la suma en valor del comercio ha registrado un saldo superavitario para China, en esta tercera etapa, de alrededor de 100,000 dólares anuales, particularmente a partir de su regreso al GATT-OMC en 2001. Y, aún más, la suma del superávit comercial con el exterior sumó la cantidad de 1,184.5 billones de dólares, tan sólo en esta tercera etapa.

Otro indicador del éxito de la estrategia y política económica china para el desarrollo lo constituye la captación de IED. Los montos acumulados en estos 11 años acumulan 633.7 miles de millones de dólares, lo que mantiene a China como la principal nación en desarrollo como destino de dicha inversión, por décimo quinto año consecutivo. El promedio de captación de IED anual, es superior a los 55,000 millones de dólares y, a excepción de 2009, cuando tuvo un ligero decrecimiento del -2.7 por ciento, en todos los años anteriores, había registrado un incremento sostenido.

Dos indicadores más nos proporcionan mayor claridad en torno al éxito de la estrategia política económica china: el tipo de cambio, que a su vez, favoreció la estabilidad de precios, registró una apreciación cercana al 20 por ciento en este periodo, al pasar de 8.27 RMB por dólar en 2005 a 6.83 RMB en 2009; el segundo indicador lo constituyen las reservas internacionales, éstas pasaron de 158,000 millones a 2,399 miles de millones de dólares entre 1999 y 2009. Cifra que la convirtió en uno de los fondos de salvamento más importantes para los países con problemas financieros y, en particular, para invertir en los mercados de deuda, como ha sido el caso de los Estados Unidos, donde posee más de 800,000 millones de dólares en bonos del tesoro (ver cuadro 22).

Por su parte, el ingreso real por habitante registró un incremento cercano al 8 por ciento en este periodo, no obstante que en los últimos tres años, prácticamente se estancó. La referencia de este indicador es el ingreso urbano. El PIB por habitante, medido en dólares, se encuentra alrededor de los 3.6 miles de dólares, cantidad superior a la meta establecida para 2010 en el Undécimo Plan Quinquenal (2006-2010). Finalmente, sólo resta decir que, gracias a la política económica de corte poskeyne-

Cuadro 22

Evolución de la variables económicas clave de política económica en China, 1999-2009

| Variables | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 |
|--------------------------|---------|---------|---------|---------|---------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Población (millones) | 4,257.9 | 4,267.4 | 4,276.3 | 4,286.5 | 4,294.9 | 4,303.7 | 4,312.3 | 4,320.7 | 4,329.1 | 4,337.4 | 4,348.5 |
| PIB(%) | 7.6 | 8 | 7.3 | 8 | 9.1 | 10.1 | 10.4 | 11.6 | 13 | 9.6 | 8.7 |
| PIB pc (\$RMB) | 7,129 | 7,828 | 8,591 | 9,367 | 10,510 | 12,299 | 14,061 | 16,122 | 18,851 | 18,830 | 18,858 |
| Empleo (millones) | 713.9 | 720.9 | 730.3 | 737.4 | 744.3 | 752.1 | 758.3 | 764.1 | 769.6 | 777.6 | 786.5 |
| Desempleo (%) | 3.1 | 3.1 | 3.6 | 4 | 4.3 | 4.2 | 4.2 | 4.1 | 4 | 4.5 | 4.2 |
| Inflación (%) | -1.4 | 0.4 | 0.7 | -0.8 | 1.2 | 3.9 | 1.8 | 1.5 | 4.8 | 5.9 | 1.9 |
| Déficit/PIB | -3 | -2.8 | -2.5 | -2.6 | -2.2 | -1.3 | -1.2 | -0.8 | 0.7 | -0.4 | -2.8 |
| Com. ext. (\$USA) | 360,630 | 474,297 | 509,650 | 620,770 | 850,988 | 1'154,555 | 1'414,906 | 1'760,397 | 2'176,833 | 2'561,632 | 2'207,363 |
| Exp. (\$USA) | 194,931 | 249,203 | 266,100 | 325,600 | 438,228 | 593,326 | 751,953 | 968,936 | 1'218,015 | 1'428,546 | 1'201,755 |
| Imp. (\$USA) | 165,699 | 225,094 | 243,550 | 295,170 | 412,760 | 561,229 | 659,953 | 791,461 | 958,818 | 1'133,086 | 1'005,608 |
| Saldo (\$USA) | 29,232 | 24,109 | 22,550 | 30,430 | 25,468 | 32,097 | 92,000 | 177,475 | 259,197 | 295,460 | 196,147 |
| Tasa de interés (%) | 5.3 | 5.3 | 5.3 | 5.3 | 5.3 | 5.3 | 5.58 | 5.83 | 7.47 | 5.31 | 1.25 |
| Tipo de cambio RMB/dólar | 8.27 | 8.27 | 8.27 | 8.27 | 8.27 | 8.27 | 8.1 | 7.8 | 7.4 | 6.84 | 6.83 |
| IED (mill.\$USA) | 36,978 | 37,483 | 37,353 | 46,790 | 47,229 | 53,131 | 57,821 | 60,285 | 74,700 | 92,400 | 90,030 |
| Reservas int. (\$USA) | 158,336 | 168,856 | 218,698 | 295,202 | 412,225 | 618,574 | 818,872 | 1'066,344 | 1'528,249 | 1'946,030 | 2'399,152 |

Fuente: Elaboración propia con base en: ssb, 2009; Banco Mundial, 2010.

siano, China registró un avance importante, sin que ello signifique que ya se haya resuelto del todo el problema del subdesarrollo y de la PE, sobre todo de esta última, que la ha logrado reducir en alrededor de 150 millones de personas en esta última etapa.

CONCLUSIONES

En este capítulo, se presentaron los antecedentes generales de la implementación de la política económica para el desarrollo económico en China de 1949 hasta la actualidad. Dicho periodo se dividió en tres etapas, la primera abarcó desde 1949 hasta 1978, la segunda, desde 1979 hasta 1998 y la tercera y última, de 1999 a 2009. De manera general, se puede afirmar que, la política económica para el desarrollo económico en China ha cumplido y, en muchos casos, sobre cumplido su objetivo de contribuir al desarrollo económico y social del país.

El crecimiento global del periodo 1949-2009 indica que el PIB registró una tasa del 9.04 por ciento, porcentaje que fue apuntalado por la tasa de crecimiento obtenida en la segunda etapa del proceso. Una situación que se debe destacar es que la tasa de crecimiento del PIB de la tercera etapa del periodo de 60 años entre 1949-2009 ha sido la de menor magnitud. Ello, sin lugar a dudas, expresa la interdependencia que China está teniendo de la economía internacional y, precisamente, la afectación que las crisis, asiática de 1997-1998 y mundial de 2007-2009.

Al margen de lo anterior y con la finalidad de resaltar algunas diferencias, en dichas etapas tenemos que, en la primera etapa, la política económica para el desarrollo en tanto fundamentación teórica y técnica para coadyuvar al desarrollo económico no fue utilizada, sino que en su lugar se empleó la planificación económica.

En la primera etapa, podríamos decir que dos de los objetivos básicos de la política económica para el desarrollo económico estuvieron presentes y que, no obstante su cumplimiento, como el crecimiento económico y el empleo, los demás objetivos del llamado cuadrado mágico de la política económica, no se consideraron en la formulación e implementación de la política económica, por lo que, no se registró resultado alguno en estas variables.

El crecimiento económico, alto y sostenido del PIB de esta etapa, si bien contribuyó a consolidar un determinado modelo de desarrollo, no irradió de manera suficiente en la población a grado tal que, al finalizar esta etapa, algunos indicadores económicos y sociales de la población, tales como el ingreso, empleo, consumo, y aún la pobreza, no habían alcanzado resultados positivos.

La pobreza, que era uno de los grandes objetivos del maoísmo, no fue erradicada del todo, aunque obviamente, se ganó en su socialización y en el establecimiento de las bases teórico-conceptuales, para su posterior combate, una vez que se dio el cambio en el modelo de desarrollo económico en 1978, al instaurarse la orientación externa y la reforma y apertura gradual de la economía.

Precisamente los resultados insuficientes en materia de desarrollo socioeconómico y, en parte, por la coyuntura política de la segunda parte de la década de los setenta, con el cambio de mando en la conducción del país, China se embarcó en el cambio de modelo de desarrollo económico, sobre la base de la doble estrategia: reforma económica, nuevo institucional y la apertura de la economía al exterior, fundamentando dicha estrategia, en la incorporación del mecanismo de mercado, el gradualismo económico y la creación de nuevas instituciones económicas para el desarrollo, destacando dentro de éstas, el diseño, instrumentación y operatividad de una política económica híbrida para el desarrollo económico: teoría de la política económica, con el auxilio de la técnica de la planificación económica.

A finales de la década de los setenta del siglo XX, China entró en una nueva etapa de su proceso de desarrollo económico de largo alcance. Sobre la base de la implementación de un modelo de desarrollo que atendiera las necesidades estructurales y sociales de la economía, se instrumentó una política económica que privilegiara la búsqueda del cumplimiento de los objetivos de política económica: crecimiento alto y sostenido, generación de empleo, estabilidad de precios y los equilibrios fiscal y comercial, acompañado de una estrategia internacional bien definida en torno a la inserción china en las grandes variables macroeconómicas internacionales.

De esta manera, el cambio del modelo de desarrollo económico, la implementación de una política económica para el desarrollo, congruente y coordinada, de corte keynesiana, aunada al pragmatismo económico, se entrelazaron, para generar los resultados exitosos registrados en la segun-

da etapa del modelo. En dicha etapa, se lograron los avances económicos y sociales más relevantes de todo el periodo, particularmente, el relacionado con el sobrecumplimiento de las metas y objetivos económicos.

Durante esta etapa, el avance en el combate a la pobreza logró sacar a cerca del 30 por ciento de la población total de ese estado de indefensión, lográndose un mejoramiento global en los indicadores de bienestar.

Finalmente, en la tercera etapa, la política económica para el desarrollo económico de corte poskeynesiano logró mantener las altas tasas de crecimiento económico, gracias a lo cual, la afectación sobre la economía derivada de la crisis asiática de 1997-1998 y de la economía mundial en 2007-2009, fue mínima, no obstante estar cerca del epicentro en ambas; en la primera, por las amplias relaciones económicas que tenía y tiene con las principales economías afectadas de la región y, la segunda, por la participación importante que tienen el comercio internacional y la IED, pero sobre todo, por la participación que la economía de Estados Unidos tiene en el comercio externo chino.

Es en esta etapa cuando se constata el éxito global del modelo, que logró resistir los vaivenes más importantes del escenario internacional y consolidar la estrategia, con decisiones de política económica, que empezaron a desarrollar y fortalecer el mercado interno. Esto, aunado al avance en la política social y sus programas de combate a la PE, hizo posible seguir avanzando, así fuera a un ritmo menor, en el combate al fenómeno de la PE.

Políticas y resultados del combate a la pobreza extrema en México y China

INTRODUCCIÓN

La pobreza, en tanto fenómeno complejo, tiene diversas causas, expresiones y efectos, pero sobre todo, diversas respuestas. La respuesta que cada país dé a dicho fenómeno es determinante para su combate. La respuesta se deriva de la concepción y estrategia que se implemente. De la integralidad y consistencia en la estrategia de combate, dependerán los resultados. En este capítulo, analizaremos la evolución del fenómeno de la pobreza y las políticas de combate implementadas en México y China.

La finalidad del capítulo es hacer explícitas la concepción en torno a las causas de la pobreza, las políticas de combate específicas a dicha pobreza que han implementado dichos países, pero sobre todo, los resultados que ambos han logrado en el combate al fenómeno.

La estructura del capítulo está conformada, además de esta breve introducción, por cuatro subcapítulos; el primer subcapítulo describirá la evidencia y evolución reciente de la pobreza en el mundo, en tanto marco de referencia, que sirve para contextualizar el fenómeno y destacar su nueva relevancia reciente; el segundo subcapítulo, analizará la evolución del fenómeno de la pobreza y PE en México, desde la década de los cuarenta del siglo XX hasta la primera década del siglo XXI, así como sus políticas de combate y sus resultados; el tercer subcapítulo, analizará la evolución de la pobreza y PE en China, analizando sus políticas, estrategias y resultados.

Para finalizar, en el último subapartado, se formularán algunos de los principales hallazgos del capítulo, que serán descritos a manera de conclusiones.

EVOLUCIÓN RECIENTE DE LA POBREZA A ESCALA MUNDIAL EN 2008-2009

Los años 2007 a 2009 marcaron el resurgimiento de la PE en el mundo, como efecto de la recesión y crisis económica de la economía estadounidense de julio de 2007 y de la recesión de la economía internacional, así como a la crisis económica de la misma en 2008-2009. Por lo que los grandes avances que se habían alcanzado en las últimas décadas se vieron impactados adversamente.

Las estimaciones del Banco Mundial sobre pobreza, dadas a conocer en agosto de 2009,⁴⁰ revelan que 1,400 millones de personas en el sur en desarrollo (casi uno de uno de cada cuatro habitantes) vivían con menos de 1.25 dólares por día en 2005, cantidad que incrementa en 400 millones la cifra reportada en informes previos del mismo organismo, aunque menor en 500 millones de los registrados por el organismo en 1981. De cualquier manera, los nuevos números muestran que la pobreza se ha propagado en el mundo en desarrollo en los últimos 30 años más de lo que se estimaba previamente (Iguñiz, 2009).

Aunque todavía es prematuro cerrar cifras en torno a la evolución de la pobreza en el mundo para el periodo 2000-2010, pues aún no concluye este último año, por la evolución reciente de la economía internacional, y particularmente la constatación de que la crisis económica global está causando efectos perversos sobre la población, se espera que alrededor de 65 y 90 millones de personas se hayan adicionado a la cantidad de personas que viven en condiciones de PE en el mundo en 2009 (BM, 2010).

Con estas cifras, el saldo de esta crisis económica internacional de 2007-2009 será no de entre 135 y 150 millones sino de entre 150 y 200 millones de personas más en condiciones de PE. Cantidad que sin duda marca un retroceso del 20 por ciento en el avance mundial que se tenía hace dos años en la lucha contra el fenómeno y da una cifra global de 1,730 millones de personas en el mundo en condiciones de PE, con lo que el porcentaje global de población en condiciones de PE en el mundo en 2009 es posible que abarque al 27.7 por ciento del total mundial,

⁴⁰Ver el sitio del Banco Mundial: www.bancomundial.org/reporte/pobreza/

considerando la nueva metodología del Banco Mundial de 1.25 dólares estadounidenses diarios.

Por lo que respecta a América Latina, entre los años 2002 y 2007 los países de la región y del Caribe tuvieron los mejores resultados en materia de crecimiento de sus economías de los últimos 40 años, lo que impactó positivamente a los principales indicadores de desarrollo social. En efecto, de acuerdo con la CEPAL (2009), en el quinquenio 2002-2007 el número de personas que vivían en la pobreza disminuyó de manera significativa, pues salieron de la pobreza 37 millones de personas, quedando una cantidad absoluta de alrededor de 180 millones de pobres extremos.

Sin embargo, en 2008 y 2009, además de por los efectos de la crisis económica internacional, el incremento de los precios de las materias primas, minerales, alimentos y precios del petróleo propiciaron que los avances que se registraron en los últimos seis años se redujeran, pues al mes de noviembre, se calculaba un incremento de nueve millones de pobres, de los cuales seis millones caían en la condición de PE, elevando este número en la región a 76 millones (CEPAL, 2009).⁴¹

Asimismo, el porcentaje global de pobres pasará del 35 por ciento de la población hasta entre el 38 y el 40 por ciento, lo que supone una vuelta a la tasa de 2005, que reportó porcentajes equivalentes a los registrados en 1980, antes de la crisis de la deuda de esa década, cuando el índice de pobreza también oscilaba cerca del 40 por ciento. Con lo anterior, de manera global, se tendrá un estancamiento en el avance en la lucha contra la PE en las últimas tres décadas en la región latinoamericana.

Igualmente, el alarmante resurgimiento del fenómeno a escala mundial en los últimos años de la primera década del siglo XXI ha generado en los especialistas el interés en analizar los efectos directos en la población más desprotegida como son los niños y adolescentes. Esto dio como resultado la propuesta de Townsend y Gordon en 2002, pero sobre todo la propuesta en 2008 de un ingreso universal para los niños (Yanes, 2010).

⁴¹Esta cifra, aunque es estimada para 2009, quizá resulte menor a la que se presente en la región, ya que, tan sólo en el caso de México, los cálculos más optimistas estiman, como veremos en la sección siguiente, que se incrementará en alrededor de seis millones de nuevos pobres entre 2008 y 2009.

EVOLUCIÓN DE LA POBREZA EN MÉXICO

Antes de continuar con este escrito, es conveniente decir que, como se señaló en la introducción, una de las principales limitantes para efectuar una comparación *vis a vis* en las cifras registradas por México, al margen de las diversas propuestas metodológicas de destacados académicos, es la ausencia de información oficial que sistematice la información y estadísticas sobre la pobreza, para un periodo de tiempo como el aquí propuesto.⁴² No obstante lo anterior, en la siguiente sección, presentaremos algunos rasgos esenciales de la magnitud de la pobreza y PE en México.

Magnitud y política de combate a la pobreza en el periodo 1940-1982

En el periodo 1940-1954 se establecieron las bases institucionales para delinear una política de combate a la pobreza. Si bien, recientemente se había logrado la estabilización del país y se empezaban a crear las instituciones del México posrevolucionario, en materia social, los gobiernos federales concibieron a la pobreza debida a las condiciones de retraso del sistema económico. Por ello es que se abocaron al establecimiento de una política de acción e intervención pública y a crear instituciones y programas que coadyuvaran a reducir el fenómeno de la pobreza y la desigualdad que imperaba en el país en dichos años (Brachet, 1996).

Dio inicio así el proceso de la ISI; y ante los resultados positivos que se registraron en producción, empleo, inversión, etcétera, el Estado comenzó a jugar un papel central, implantando una estrategia de apoyo directo y deliberado a la industrialización, mediante la inversión pública y la política industrial de protección y fomento (Villarreal, 1988). Esta era una estrategia que presentaba "la conformación de un Estado de corte keynesiano en el que se concibe el desarrollo económico sobre las bases del impulso al sector industrial como la mejor opción para lograr un crecimiento más

⁴²Székely (2005) realiza un cálculo acerca de la población mexicana en situación de pobreza alimentaria, de capacidades y de patrimonio para el periodo 1954-2004, con base en el método de medición de la pobreza que oficialmente adoptó el gobierno federal en 2003. Este estudio no lo consideramos, ya que la finalidad de este texto no es medir la pobreza extrema ni clasificarla en tales rubros.

integrado y autosostenido, que le diera prioridad al mercado interno, con la intención de mejorar el nivel de vida de la población (González, 1994).

A partir de estos años y hasta mediados de los años setenta la población objetivo para el Estado benefactor serían el obrero (la población urbana) y el campesino, en un segundo momento (población rural). El Estado definió así sus objetivos de justicia social, para cumplir el precepto universal de brindar educación, salud y seguridad social a toda la población (Brachet, 2000).

De esta manera, se creó el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), en 1943, para otorgar el servicio de salud a la población y así reducir la pobreza y desigualdad en que estaba gran parte de la población que no tenía acceso ni a educación ni a salud.

Durante el periodo 1955-1970 prosiguió la ISI, el Estado continuó desempeñando un importante papel en la determinación de la dinámica económica, orientando sus esfuerzos para apoyar la industrialización y el sector privado. Estos apoyos consistieron en una política favorable de precios y tarifas de los bienes y servicios del sector público, la creación de un mercado interno impulsado por el sector público, el mantenimiento y la construcción de infraestructura básica y la atención selectiva a las demandas sociales a través del gasto público.⁴³

En 1959 modificó la ley del Seguro Social para incluir a los jornaleros agrícolas y ejidatarios y distribuyó más tierras a los campesinos; además se creó el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado (ISSSTE).

En el periodo, 1964-1970, se creó, la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (Conasupo), para el campesinado, encargada de la construcción de pequeñas bodegas para el almacenamiento del grano y de la reglamentación del precio de los principales productos agrícolas.

En 1972 se introdujo un ambicioso programa de reformas fiscales, estructurales y sociales destinado a impulsar de nuevo a la economía, a la vez que a mejorar las condiciones sociales de las masas, con el pretendido “desarrollo compartido”. Por ejemplo, en 1972, se creó el Fondo Nacional para la Vivienda de los Trabajadores del Estado (Fovissste).

⁴³ Medidas consistentes con el enfoque keynesiano.

En 1973 el gobierno creó el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (Infonavit). Además, creó el Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad (Indeco), destinado a la construcción de vivienda para los pobres, y la Comisión para la Regulación de la Tenencia de la Tierra (Corett), para oficializar y regularizar los numerosos asentamientos irregulares de los millones de personas que se habían aglutinado alrededor de la Ciudad de México. Un último esfuerzo para respaldar a la población hasta entonces excluida del Estado benefactor fue la creación en 1973 del Programa de Inversión para el Desarrollo Social (Pider), que duró hasta 1982 y que intentó integrar a la seguridad social a las poblaciones rural y urbana no integradas.

En 1974, se crea el Fondo Nacional para el Consumo de los Trabajadores (Fonacot), para favorecer el consumo de las clases trabajadoras de menores ingresos y facilitar la adquisición de bienes duraderos.

En el periodo 1976-1982 las dos mayores innovaciones en materia social, ambas destinadas a los marginados, fueron la Coordinadora General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y grupos marginados, mejor conocida como Coplamar, que tuvo vida desde 1977 hasta 1983 y el Sistema Alimentario Mexicano (SAM) creado en 1980.⁴⁴

Asimismo, bajo la amplia red del sistema Coplamar: abasto a zonas marginadas Conasupo-Coplamar, SAHOP-Coplamar para el mejoramiento de la casa rural, el abastecimiento de agua potable y la construcción de caminos fueron favorecidos en su infraestructura para las clases populares. El sistema SEP-Coplamar, para la contracción de escuelas rurales; el IMSS-Coplamar, que era el más importante por crear cobertura sanitaria entre la población marginada, pretendió mejorar la situación de distintos grupos marginados del país. Este organismo, de acuerdo con Levy (1994) y Cortés (2003), es una de las primeras referencias para conocer acerca de cálculos sobre el número de pobres en México.

Precisamente, en el estudio de Coplamar de 1983, se desprende el hecho de que, el final del sexenio 1976-1982 la pobreza, medida en términos de la canasta de necesidades esenciales o de nutrición, había

⁴⁴El SAM, era un programa más innovador, que pretendió lograr la independencia alimentaria del país por medio de la conformación de una red sistemática que conectara de manera directa a los pequeños productores con los consumidores de los productos alimenticios. Dicho programa se vería discontinuado a partir de 1982.

bajado de 13.6 a 9.8 por ciento entre 1970 y 1977, y se había vuelto inclusive negativa entre 1977 y 1984. Así, el final del sexenio de López Portillo marcó el punto culminante en la construcción y la ampliación del Estado benefactor, que, al incluir finalmente al campesinado, hizo realidad los objetivos de justicia social y de disminución de la pobreza (Brachet, 2006).

Pobreza y desigualdad en México

Previo a la implementación de políticas económicas de corte nuevo liberal y de políticas sociales focalizadas, el combate a la pobreza se realizaba desde una amplia perspectiva, considerando la vinculación entre el sistema económico y la construcción institucional de dependencias, planes y programas que complementarían los avances que se tenía en materia de distribución.

Dicha estrategia consistió en combinar una política económica de vigoroso crecimiento económico, con una política salarial, que mejorara el ingreso real de la población, y una política social amplia, que atacó los problemas centrales de la pobreza: educación, salud, nutrición, vivienda, consumo obrero y campesino, más programas de canalización de recursos para apoyar las actividades productivas e infraestructura física. Todo ello, acompañado de una política de rentas, que favoreciera a la equidad del ingreso.

Considerando esta perspectiva del combate a la pobreza, de acuerdo con Ornelas (2005), dicho combate pasaba por la reducción de la desigualdad, la cual, a mediados del siglo XX, presentaba al país como uno de los más desiguales del mundo. En efecto, en 1950, el último décil de la población, concentraba cerca del 49 por ciento del ingreso; y el primero, el 2.2 por ciento. Esa situación, cambió, como resultado del modelo de desarrollo y política económica implementados en México en los años siguientes, pero volvió a reaparecer como efecto de las políticas de corte nuevo liberal, aunque eso sí habría que aclarar, dicha desigualdad era menor a la de las décadas de los sesenta y setenta del siglo XX, cuando el país era más desigual que en la actualidad.

Derivado de la mejora en la distribución, se tiene que desde fines de la década de los sesenta y hasta principios de la década de los ochenta del siglo XX, la pobreza se redujo en un porcentaje considerable. En efecto, de

acuerdo con Valencia Lomelí (2010) la población en condiciones de pobreza se redujo del 75 al 60 por ciento en 1984. Obviamente, el avance que se tuvo en este periodo, se explica por el crecimiento económico alto y sostenido que se registró en el país en ese subperiodo (ver cuadro 23).

Sin embargo, como se desprende de dicho cuadro, después de la crisis de 1982, se presentó un retroceso, tanto por el deterioro de la equidad como en el aumento de la pobreza; la cual mejoró sólo hasta mediados de la presente década (en el año 2006), como efecto de la implementación de la política social de corte nuevo liberal implementada en México y, sobre todo, de los programas focalizados de combate a la pobreza.

Política de combate y evolución de la pobreza en México, 1982-2000

La década de los ochenta, sin duda alguna, marcó un parteaguas en la lucha contra la pobreza, pues fue la década en la que la economía nacional tuvo prácticamente un crecimiento económico cero y, por lo tanto, los problemas de la pobreza se agudizaron. Efectivamente, el resurgimiento e incremento del fenómeno de la pobreza dio lugar a que, contrariamente a lo que la lógica elemental planteara que, ante el incremento del fenómeno, proceder a actuar, por el contrario, so pretexto la intervención excesiva del Estado en la economía, se redujeran los recursos asignados para la atención de los más pobres. Ello, aunado a una casi total inacción durante el sexenio de Miguel de la Madrid Hurtado, propició inclusive, la eliminación de algunos de los programas de reciente creación, canalizándose sólo algunos recursos vía la Conasupo y los programas regionales de empleo y de desarrollo regional (Zermeño y Domínguez, 2000).

De esta manera, aunado a la fase final del alto crecimiento económico y a la aparición de la crisis económica de 1982, la década de los ochenta se caracterizó como la finalización del avance contra el fenómeno, pero lo peor sería que a partir de la implementación de las políticas de corte nuevo liberal y el adelgazamiento del Estado se eliminaran los subsidios directos al consumo, como fue el caso del retiro de los subsidios a la tortilla en 1984, restableciéndose dicho apoyo sólo hasta 1986, en la modalidad de cupones y bonos (Herrera Ramos, 2000).

Cuadro 23
Distribución del ingreso y pobreza en México, 1950-2008 (años seleccionados)

| Décil | 1950 | 1958 | 1963 | 1969 | 1975 | 1984 | 1989 | 1992 | 1994 | 1996 | 1998 | 2000 | 2002 | 2006 | 2008 |
|----------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|-------|------|-------|
| I | 2.7 | 2.2 | 2.0 | 2.0 | 1.6 | 1.7 | 1.6 | 1.5 | 1.0 | 1.8 | 1.5 | 1.5 | 1.64 | 1.7 | 1.6 |
| II | 3.4 | 2.8 | 2.0 | 2.0 | 2.5 | 3.1 | 2.8 | 2.7 | 2.3 | 2.9 | 2.7 | 2.6 | 2.64 | 3.1 | 2.9 |
| III | 3.8 | 3.3 | 3.2 | 3.0 | 2.7 | 4.2 | 3.7 | 3.7 | 3.3 | 3.8 | 3.6 | 3.6 | 3.90 | 4.1 | 3.9 |
| IV | 4.4 | 3.8 | 3.7 | 3.5 | 3.3 | 5.3 | 4.7 | 4.7 | 4.3 | 4.8 | 4.7 | 4.6 | 4.59 | 5.06 | 4.9 |
| V | 4.8 | 4.5 | 4.6 | 4.5 | 4.1 | 6.4 | 5.9 | 5.7 | 5.3 | 5.8 | 5.8 | 5.7 | 5.70 | 6.18 | 5.9 |
| VI | 5.5 | 5.9 | 5.2 | 5.0 | 4.1 | 7.9 | 7.3 | 7.1 | 6.6 | 7.2 | 7.2 | 7.1 | 7.08 | 7.26 | 7.3 |
| VII | 7.0 | 6.3 | 6.6 | 7.0 | 5.7 | 9.7 | 9.0 | 8.9 | 8.4 | 8.8 | 8.9 | 8.8 | 8.84 | 9.22 | 9.2 |
| VIII | 8.6 | 8.5 | 9.9 | 9.0 | 9.0 | 12.2 | 11.4 | 11.4 | 11.2 | 11.3 | 11.5 | 11.2 | 11.24 | 11.6 | 11.6 |
| IX | 10.8 | 13.5 | 12.7 | 13.0 | 18.6 | 16.7 | 15.6 | 16.0 | 16.3 | 15.8 | 16.0 | 16.1 | 16.09 | 15.8 | 16.1 |
| X | 49.5 | 49.1 | 49.9 | 51.0 | 48.3 | 32.0 | 37.9 | 38.2 | 41.2 | 37.9 | 38.1 | 38.7 | 38.70 | 35.7 | 36.3 |
| Total | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 |
| Pobreza* | n.d. | 78 | 75.2 | 69.4 | 54.2 | 53.0 | 53.5 | 53.9 | 52.5 | 68.9 | 64.0 | 53.6 | 50.0 | 47.0 | 48.5. |

Notas: *Porcentaje de la población total.

Fuente: Jaime Ormelas Delgado, 2005, *El siglo XX mexicano*, tomo I y II. Para 2002, 2006 y 2008, INEGI "Encuesta de ingreso gasto de los hogares", 2008.*

En el sexenio 1989-1994, se pretendió restaurar la “equidad social” (Salvador, 2008) mediante el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol) que en 1989 generó toda una estrategia de nueva generación de programas de combate a la pobreza. La puesta en operación de este programa coincidió con la política de creación de fondos de inversión social del Banco Mundial, que se crearon para apoyar a los países subdesarrollados que aplicaron los programas de ajuste, sugeridos por el Fondo Monetario Internacional (Ordóñez, 2009).

De esta manera, el Pronasol, que impulsó proyectos en materia de salud, educación, alimentación, abasto, servicios e infraestructura de apoyo y a programas productivos, de desarrollo social (Lomelí Meillón, 2002), se constituyó en la primera respuesta de los nuevos gobiernos mexicanos poscrisis que, aunado al nuevo modelo de desarrollo económico secundario exportador y a la política económica para el desarrollo, de corte nuevo liberal, en que se apoyaron, pretendió dar respuesta integral al problema de la pobreza en México, fundamentándose en el liberalismo social y en la localización y focalización de la población más pobre o en condiciones de PE (Barba, 2009).

Con Pronasol, se incluyó a los grupos indígenas, a los grupos populares urbanos y nuevamente a los campesinos, sector de la población en donde se concentraban los peores niveles de pobreza; se canalizaron también recursos al mejoramiento de espacios productivos, electrificación de comunidades, agua potable, infraestructura agropecuaria y conservación de recursos naturales. La financiación del programa fue mediante la incorporación en las partidas presupuestadas del gobierno federal en la partida presupuestaria del ramo 33 (Pirker y Serdán, 2006).

En el sexenio 1994-2000, se abandonó el esquema del Pronasol, justificando el hecho de que, aunque la atención a la población en condiciones de pobreza debía realizarse con un enfoque universalista, la responsabilidad es principalmente con los que viven en condiciones de PE, por lo que, hacia 1997, se crea el Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá), que formaliza la ayuda focalizada a la población más necesitada, elegida mediante un índice de marginalidad, que no estuvo exento de críticas, por la amplia posibilidad de exclusión de los realmente necesitados y por su uso político electoral (Takahashi, 2008).

El Progresá intentó combatir la pobreza con una concepción que erradicara las causas intergeneracionales del fenómeno, por ello es que sus

acciones se fundamentaron en tres áreas básicas: a) "educación, con la finalidad de asegurar la asistencia de los niños a la escuelas, mediante el otorgamiento de becas para que no abandonen sus estudios; b) salud, brindando atención a lactantes, niños menores de 5 años y mujeres embarazadas, y c) alimentación, apoyando con transferencias directas monetarias a las familias, con la finalidad de contribuir a la calidad y estado nutricional" (Ordóñez, 2009).

Como efecto de las medidas implementadas tanto por el Pronasol como por el Progreso, y ya descontando los efectos de la crisis económicas de 1982 y 1994-1995, el combate a la pobreza, expresado en la población que se encontraba en esa condición, mejoró notablemente hacia finales del sexenio (Valencia Lomelí, 2010). Claro está, sin dejar de considerar que el primer programa contó con la canalización de recursos alrededor del 0.5 por ciento del PIB en promedio, mientras que Progreso, representó menos del 0.04 por ciento en 1997 (Barba, 2008). Para los siguientes años y hasta 2003, los recursos que recibía se fueron incrementando, pero sin llegar a representar el mismo porcentaje que el de Pronasol y algo muy importante es que se inicia una diversificación a grado tal de considerar 26 subprogramas, 23 de los cuales, volvieron a dar mayor atención al sector rural y a considerar dentro del universo de población a alrededor de 1.6 millones de familias (Pirker y Serdán, 2006).

No obstante los esfuerzos de los gobiernos posteriores al de Miguel de la Madrid, la pobreza registró una evolución en zigzag: se incrementó a mediados de la década de los ochenta, se redujo hacia inicios de la década de los noventa y volvió a incrementarse a partir de la crisis de 1994-1995, haciendo considerar al país como uno de los más pobres e inequitativos de la región de América Latina (Boltvinik y Hernández Laos, 1999).

Paradójicamente, luego de los avances que se alcanzaron en años anteriores, la pobreza y la PE presentaron avances y retrocesos, de acuerdo con algunos de los más prestigiosos especialistas y aún dentro de la propia información oficial. Una característica de la PE es que la pobreza rural empezó a disminuir, pero en contrapartida, la pobreza urbana empezó a incrementar. En efecto, en 1992, el porcentaje de hogares rurales en condiciones de pobreza era de 64.6 por ciento, mientras que el porcentaje de hogares de población urbana era del 38.2 por ciento. En 2004, el porcentaje de hogares rurales en condiciones de pobreza fue del 62.2 por ciento,

mientras que el porcentaje de hogares urbanos se incrementó al 42.2 por ciento en 2004 (Hernández Laos, 2006).

Durante el mismo periodo, el porcentaje de hogares en PE pasó de 11.6 a 16 por ciento, y el número de indigentes pasó de 11 millones a 20.3 millones, es decir, 9.3 millones de mexicanos cayeron en la indigencia. Según Boltvinik (2003) la población debajo de la línea de pobreza pasó de 48.5 por ciento en 1981 a 58.5 por ciento en 1984, alcanzando 66 por ciento en 1992 y el 78 por ciento para 1996. Valencia Lomelí (2009) encuentra que el porcentaje de la población absoluta en condiciones de pobreza absoluta se mantuvo estancada al representar el 53.0 por ciento en 1984 y el 53.6 por ciento en 2000.

En suma, según los cálculos de autores como Boltvinik, Hernández Laos y Valencia Lomelí, cada año cayó en la pobreza más de millón y medio de mexicanos, de modo que el número de mexicanos en PE podría haberse incrementado en más de 20 millones en este subperiodo.

Es decir, el avance que se había tenido entre 1960 y 1980, en el periodo de 1981 a 2000 se diluyó e inclusive, se generó más población en condiciones de PE y la satisfacción de las necesidades humanas esperó mejores tiempos, pues los enfoques teóricos que las pretendieron restituir se fundamentaron a contrario sensu, en la teoría neoclásica (Boltvinik, 2005).

Hernández Laos (2005) y Flores Alonso (2009) han sintetizado algunos los diversos estudios que se han ocupado del fenómeno de la pobreza en México en las dos últimas décadas del siglo XX (ver cuadro 24). El común denominador es que no existen un único enfoque ni metodología consensada que sea aceptado para determinar el número exacto de pobres en México ni en el pasado reciente ni en la actualidad. Sin embargo, a pesar de este disenso acerca de la exactitud de la pobreza, sí existe un acuerdo general de que el fenómeno se ha incrementado a partir de la década de los ochenta del siglo XX (Salles y Tuirán, 1995; Valencia Lomelí, 2010).

Como se observa, la pobreza aumentó en casi todas las mediciones desde la década de los ochenta. Finalmente, habría que decir que una de las mayores críticas a la política y programas de combate a la pobreza en México, hasta ese momento, fue que el otorgamiento de recursos a la población en condiciones de PE se sesgó, al canalizarse los beneficios, principalmente a la población urbana, que aunque estaba incorporándose a la estadística de la población pobre, no era la más representativa de dicho fenómeno.

Cuadro 24

Principales estudios que estiman la Pobreza Moderada y Pobreza Extrema en México entre 1984-2000
(Porcentajes de la población nacional)

| Institución/autor | 1984 | | 1989 | | 1992 | | 1994 | | 1996 | | 1998 | | 2000 | |
|---------------------|------------------|-----------------|------------------|-----------------|------------------|-----------------|------------------|-----------------|------------------|-----------------|------------------|-----------------|------------------|-----------------|
| | Pobreza Moderada | Pobreza Extrema |
| Cepal | 37.2 | 43.4 | | | | | | | | | | | | |
| INEGI- Cepal | 42.5 | 45.4 | 47.8 | 48.8 | 44.4 | 46.1 | | | | | | | | |
| Hernández-Boltvinik | 47.9 | 40.6 | | | | | | | | | | | | |
| Hernández-Boltvinik | 58.5 | 29.9 | 64 | | 66 | | | | | | | | | |
| Levy-Alarcon | | | 79.3 | 23.6 | | | | | | | | | | |
| Santiago Levy | 81.2 | 49.5 | | | | | | | | | | | | |
| Progresa | | | | | | | | | | | | | | |
| Pronasol 1984,1987 | 25.8(84) | 29.6(84) | 29.6(87) | 21.3 | | | | | | | | | | |
| Banco Mundial | 16.6 | 2.5 | 22.6 | 7.3 | | | | | | | | | | |
| Székely | | | | | | | | | | | | | | |
| Scout-Blomm | | | | | 63 (90) | 27(90) | | | | | | | | |
| Raygoza | 32.63 | | 32.88 | | 29.9 | | 32.95 | | 38.4 | | | | | |
| Sedesol | | | | | 22.5 | | 21.1 | | 37.1 | | | | | 24.2 |
| P. alimentaria | | | | | | | | | | | | | | |
| Sedesol | | | | | 28.0 | | 29.4 | | 45.3 | | | | 40.7 | 31.9 |
| P. capacidades | | | | | | | | | | | | | | |
| Sedesol | | | | | 52.6 | | 55.6 | | 69.6 | | | | 63.6 | 53.7 |
| P. patrimonio | | | | | | | | | | | | | | |
| Boltvinik 2002 | | | | | | | | | | | | | 52.2 | 54.2 |

Fuente: Tomado de María de Lourdes Flores Alonso, 2009, *La medición de la pobreza en México*, p. 15.

En la administración 2000-2006, el nuevo gobierno continuó con la misma política de focalización para atender a la población pobre, dando preferencia a la que se encuentra en condiciones de PE. En ese sentido, desde la perspectiva gubernamental, debería avanzarse en el conocimiento de “las causas estructurales del fenómeno de la PE y no sólo sus manifestaciones” y, para conocer dichas causas, creó en abril de 2001 al Comité Técnico para la medición de la pobreza, que asumió el ingreso de la personas en el medio rural y urbano como el punto de partida para la determinación de la población en condiciones de PE (Villarespe y Merino, 2008).

De esta manera, el Comité Técnico definió tres tipos de pobreza: alimentaria, de capacidades y patrimonial. La primera se fijó con el precio de la canasta básica alimentaria y lo hizo mediante la canasta INEGI-CEPAL de 2002 (Banco Mundial, 2003).

En el año 2002, el nuevo gobierno anunció que el programa del gobierno para atender a la población en condiciones de PE sería el Programa de Desarrollo Humano llamado Oportunidades (PDHO): Contigo es Posible, que asumió el compromiso de atender a cinco millones de familias y al 99.6 por ciento de los municipios del país. Este programa asumió los siguientes objetivos: “a) reducir la PE; b) generar igualdad de oportunidades para los grupos más pobres y vulnerables; c) apoyar el desarrollo de capacidades de las personas en condiciones de pobreza, y d) fortalecer el tejido social, fomentando la participación y el desarrollo social” (Mathus Robles, 2009).

A partir de entonces, la estrategia de la lucha contra la pobreza se hizo más observable. En efecto, Contigo planteó la participación de diversas secretarías de Estado, en la consecución de sus grandes objetivos, para lo cual, las agrupó dentro de las siguientes vertientes (Pirker y Serdán, 2006):

- a) *Desarrollo de capacidades*. Dirigido a mejorar las capacidades básicas de la población, para asegurar su acceso a la educación, servicios de salud y un estado nutricional.
- b) *Generación de opciones de ingreso*. Pensado para fomentar la creación y consolidación de proyectos productivos, pensando en el autoempleo y en el acceso a las fuentes de financiamiento.

c) *Desarrollo del patrimonio.* Incluye programas y acciones para la construcción y fortalecimiento de la infraestructura, acceso a la vivienda, capacitación y asistencia técnica para el trabajo, y

d) *Protección social.* Conformada por acciones dirigidas a apoyar a las familias en pobreza, para que estén en posibilidades de enfrentar acontecimientos imprevistos o circunstancias que atenten contra su desarrollo humano y social.

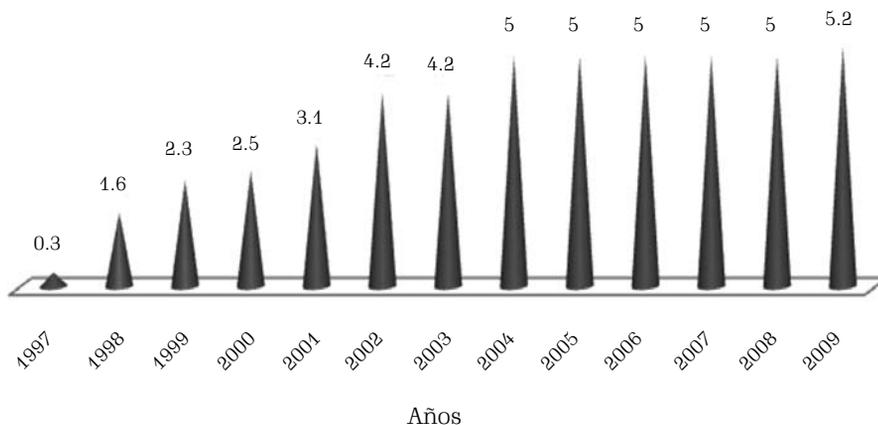
Con la política de combate a la pobreza y la focalización de la pobreza como estrategia principal, el número de programas de atención a la población en PE prácticamente se multiplicó por 8, al sumar 209, distribuidos de la siguiente manera: 112 para capacidades, 39 para la generación de opciones de ingreso, 48 para el desarrollo de patrimonio y 10 para la protección social (Pirker y Serdán, 2006).

Es en este sexenio, cuando el gasto social neto real tiene un crecimiento cercano al 8 por ciento anual neto, al pasar de 93,001 a 146,376 millones de pesos de 2006, la mayoría de tales recursos fueron canalizados principalmente a la vertiente desarrollo de capacidades (50 por ciento), generación de opciones (15 por ciento), sumando el restante 35 por ciento, las vertientes de infraestructura y protección social. En relación con la proporción de su participación en el PIB, los recursos pasaron de 0.3 por ciento del PIB de 1990, cuando inició la política de combate a la pobreza en México al 1.3 por ciento de 2005 (Walton y López Acevedo, 2005). Con este monto de recursos, fue posible avanzar en el combate a la pobreza, precisamente hasta 2006, que es el año en que se logran disminuciones importantes en la pobreza. Previamente, con la aprobación de la Ley General de Salud, en abril de 2003, se crea el Sistema de Protección Social en Salud (SPSS), que incluye a la población pobre que no tiene acceso a los servicios de salud institucionales, como son el IMSS y el ISSSTE, mediante el llamado Seguro Popular.

La idea fue, a partir de entonces, invertir en capital humano para fomentar capacidades en las personas, para su posterior inserción en el mercado laboral. Este programa atendió a 5 millones de familias en 2004, cifra 17 veces superior a las 300,700 familias beneficiadas en 1997 (Cordeira, 2003).

En la gráfica 5, se observa que a partir de 2004 no hay mayor incremento en el número de familias atendidas y se constata también, como es

Gráfica 5
 Familias atendidas en México por los principales programas
 de combate a la pobreza, 1997-2009
 (Millones de personas)



Fuente: Rene Zenteno, 2009, p. 15.

que desde ese año y hasta 2009, sólo se incrementó en 200,000, el número de familias nuevas atendidas bajo el programa.

En relación con el sexenio actual (2006-2012), el gobierno tardó en diseñar alguna política diferente a la implementada por su antecesor. No fue sino hasta 2008, cuando se dio a conocer la modificación que se le haría al anterior programa de gobierno. En efecto, en abril de 2008, se presentó dentro del marco de la nueva política social, el programa Vivir Mejor, que incorporó todas las políticas públicas del actual gobierno y consideró los programas, estrategias y acciones de las anteriores políticas, desde Progresá, para hacer frente al fenómeno de la pobreza. Este programa se constituye en la actual estrategia de combate a la pobreza en México, entre sus principales objetivos, pretende (Presidencia, 2008):

- Continuar desarrollando las capacidades de los mexicanos, en especial de las niñas y los niños, garantizándoles acceso a la educación, la salud y a una vivienda digna.
- Proporcionar una Red de Protección Social que evite una pérdida catastrófica en las familias más pobres ante la enfermedad o la pérdida del empleo.

– Facilitar el acceso al empleo formal a todas las mexicanas y los mexicanos, fortaleciendo la coordinación entre la política social y la política económica. No hay mejor política social que la generación de empleos.

Se plantea en este nuevo programa, establecer puentes entre la política económica y la social a través de la generación de capacidades humanas que permitan cristalizar la atención a las necesidades materiales de la población, mediante su inserción en el mercado laboral, la creación de infraestructura productiva y social, la mejora en las condiciones de vida en las comunidades y la ampliación de las capacidades productivas.

Desafortunadamente para esta administración, los dos años que tardó en rediseñar la política de combate a la pobreza estuvieron acompañados por el surgimiento de la crisis económica de los Estados Unidos que iniciaba a finales de 2007 y que se expresó en toda su magnitud en 2008 y 2009. Esto provocó que el fenómeno de la pobreza se recrudeciera y volviera a crecer, afectando con ello a millones de personas.

En 2008, como ya se vio en el capítulo II, se implementaron algunas medidas anticíclicas, para frenar la caída de la economía, intentado con esto, generar acciones para contener el aumento de la pobreza por la vía del gasto público y el programa de inversiones, con la designación de 630,000 millones de pesos, para el programa de infraestructura, que ayudaría a la generación de empleos.

Sin embargo no es sino hasta 2009, cuando, en el mensaje a la nación del 2 de septiembre, con motivo del tercer informe de gobierno, que se retoma el combate a la pobreza, como una lucha permanente, ante los acontecimientos recientes de la economía internacional y la crisis económica que ya habían afectado a México de manera drástica, con la histórica caída del PIB en el segundo trimestre con -10.3 por ciento y un acumulado de -9.3 por ciento en el primer semestre. En dicho mensaje, el gobierno establece un cambio notable hacia el fenómeno de la pobreza, el cual se enmarca dentro de la nueva estrategia del país para recuperar el tiempo perdido en los tres últimos años.

En dicho mensaje, se establece un decálogo de medidas para impulsar reformas de fondo, que permitan hacer avanzar al país, para lo que se asume el combate a la pobreza, como la principal reforma: “combate a la pobreza, cobertura universal de salud, educación de calidad, austeridad y

finanzas públicas, reforma económica, reforma en telecomunicaciones, reforma laboral, reforma regulatoria de fondo y combate al crimen organizado" (*El Economista*, 2009).

Adicionalmente, para estar acorde al renovado interés por combatir el fenómeno de la pobreza, el gobierno federal envió el 8 de septiembre al Congreso, su propuesta de paquete fiscal (iniciativa de ley de ingresos y presupuesto de egresos) que incluía la nueva Ley de la Contribución para el Combate a la Pobreza en la que se consideró gravar a toda la población con un impuesto al consumo del 2 por ciento. Esta medida no fue autorizada por el Congreso, quien modificó dicho paquete, incluyendo, entre otras, medidas pro cíclicas como las siguientes: el impuesto sobre la renta pasó del 28 por ciento al 30 por ciento; el impuesto al valor agregado, del 15 al 16 por ciento; a los depósitos en efectivo por una suma de 15,000 pesos del 2 al 3 por ciento y un impuesto a las telecomunicaciones del 3 por ciento (*La Jornada*, 2009).

En noviembre, el gobierno dio a conocer que el año 2010 sería determinante en la lucha contra el fenómeno de la pobreza, para lo que destinará mayores recursos a la Secretaría de Desarrollo Social (a la cual le fue incrementado en 8.8 por ciento su presupuesto), para ampliar su cobertura a 6 millones de familias (800,000 más que en 2009) así como asegurar el seguro popular a 40 millones de personas y los demás programas sociales.

Situación de la pobreza en México 2000-2009

Como se mencionó en secciones anteriores, la situación de la pobreza en México ha evolucionado en zigzag. Hacia fin de siglo, disminuyó un poco y empezó a mejorarse la situación a partir del año 2000, cuando se efectuó el cambio de gobierno, que implicó el ascenso del Partido Acción Nacional al poder político, económico y social del Estado.

Ello se constata en los primeros años del sexenio de Vicente Fox Quezada (2000-2006), que reeditó el programa social de combate a la pobreza de la anterior administración y buscó redireccionar el combate al fenómeno a partir de la generación de capacidades y atención de las necesidades humanas básicas y asumiendo los compromisos de las metas del milenio de la ONU, en relación con la reducción de la PE en 50 por ciento, a partir

de una estrategia que propiciara el combate a la pobreza desde una perspectiva de inversión en capital humano, para generar en la población pobre el surgimiento de capacidades productivas, que le permitan en un futuro contar con el capital humano suficiente para romper la tendencia intergeneracional en la población del fenómeno (Levy y Rodríguez, 2007).

Con la nueva clasificación y metodología, la pobreza alimentaria, en tanto expresión de la PE, que se refiere a la capacidad de autogenerar por parte de la población pobre, con sus propios recursos, los nutrientes necesarios para mantenerse con vida, al consumir ciertos bienes alimenticios, que tienen una expresión monetaria cuyo valor de mercado, se ubica en la línea de la PE.

El cuadro 25, sintetiza cuál fue la evolución de la pobreza entre 1992 y 2008. Con la nueva clasificación y metodología de medición de la pobreza, se observa que 1996 fue el año de mayor pobreza alimentaria, que es la forma máxima de expresión de la pobreza en México. No se debe olvidar que dicho año marcó el inicio de la recuperación de la economía, después de la crisis de 1994-1995 ni tampoco que en 1997 reinició la política de combate a la pobreza, sobre la base de la focalización.

Bajo esta nueva política de combate a la pobreza y su medición, la PE disminuyó en porcentajes importantes hasta el año 2002. Se debe recordar que a partir de 2003, que es cuando se lanza el nuevo programa de política social y se le canalizan importantes sumas de dinero, el fenómeno de la pobreza vuelve a registrar cambios importantes. Sin embargo, a partir de ese año y hasta el año 2008, que es el último dato de la información oficial disponible, la evolución de la PE retomó nuevamente su tendencia a comportarse en zigzag. La característica de esta nueva evolución es que ahora los periodos de años, se han acortado en lapsos de dos años cada uno.

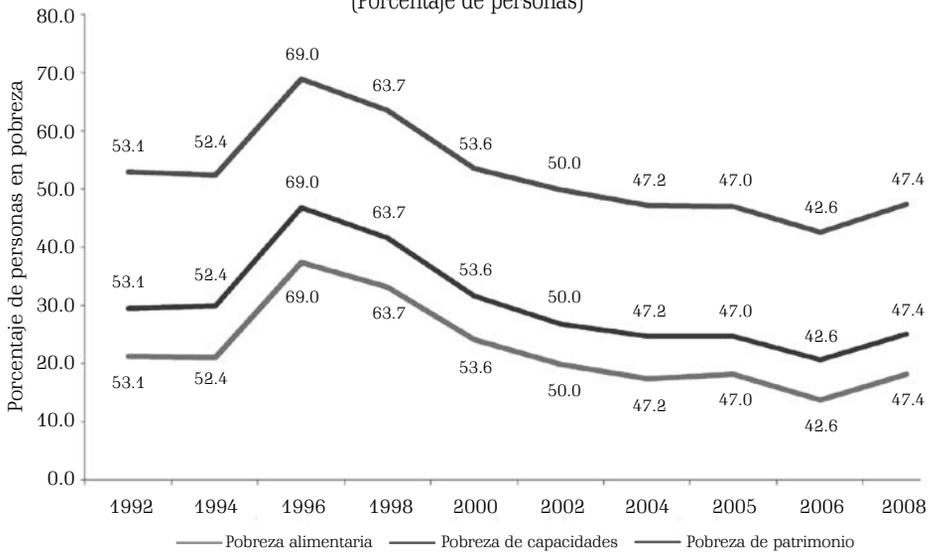
De hecho, siendo estrictos con las cifras de los dos últimos sexenios, se podría decir que el alcance de la política de combate a la pobreza bajo el sexenio de Zedillo alcanzó inclusive para dar resultados fuera de su periodo, como fue el año 2002, luego de, claro está, los amargos años de la crisis de 1994-1995. Este beneficio possexenal del avance en la disminución de la PE se debió principalmente a que en el presupuesto de 2000, se canalizaron importantes recursos para asegurar la continuidad de esa política, lo que es razonable, ya que, como vimos, hasta 2002, fue cuando se diseñó el nuevo programa Contigo. Por lo tanto, el avance real contra la PE, en términos porcentuales,

Cuadro 25
Evolución de la pobreza en México, 1992-2008

| Año | Porcentajes | | | Número de personas | | | Error estándar | | |
|------|-------------|-------------|------------|--------------------|-------------|------------|----------------|-------------|------------|
| | Alimentaria | Capacidades | Patrimonio | Alimentaria | Capacidades | Patrimonio | Alimentaria | Capacidades | Patrimonio |
| 1992 | 21.4 | 29.7 | 53.1 | 48'579,252 | 25'772,159 | 46'138,837 | 1.1189 | 1.1182 | 1.3596 |
| 1994 | 21.2 | 30.0 | 52.4 | 49'048,063 | 26'908,870 | 47'045,221 | 0.8295 | 0.9921 | 1.2370 |
| 1996 | 37.4 | 46.9 | 69.0 | 34'654,309 | 43'444,956 | 63'967,416 | 1.0424 | 1.0754 | 1.0654 |
| 1998 | 33.3 | 44.7 | 63.7 | 31'682,407 | 39'751,061 | 60'671,333 | 0.9235 | 0.9491 | 0.9389 |
| 2000 | 24.1 | 34.8 | 53.6 | 23'722,151 | 31'216,334 | 52'700,549 | 1.0448 | 1.1693 | 1.2490 |
| 2002 | 20.0 | 26.9 | 50.0 | 20'139,753 | 27'085,351 | 50'406,024 | 0.9310 | 1.0394 | 1.1084 |
| 2004 | 17.4 | 24.7 | 47.2 | 17'914,516 | 25'435,251 | 48'625,044 | 0.7660 | 0.9014 | 0.9085 |
| 2005 | 18.2 | 24.7 | 47.0 | 18'954,241 | 25'669,769 | 48'895,535 | 0.6450 | 0.7011 | 0.6958 |
| 2006 | 13.8 | 20.7 | 42.8 | 14'428,436 | 21'657,375 | 44'377,884 | 0.7084 | 0.8384 | 0.8170 |
| 2008 | 18.2 | 25.1 | 47.4 | 19'459,204 | 26'765,222 | 50'550,829 | 0.5530 | 0.5985 | 0.6408 |

Fuente: Tomado de Coneval 2008. Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social 2008, p. 20, y Coneval, 2009, Reporte sobre la Pobreza 2008.

Gráfica 6
Evolución de la pobreza por ingreso nacional, 1992 a 2008
(Porcentaje de personas)



Fuente: Estimaciones del Coneval con base en la ENIGH de 1992 a 2008

da un avance del 1.6 por ciento entre 2002 y 2008, semejante al presentado entre 1992 y 2002, que fue del 1.4 por ciento (ver gráfica 6).

De la gráfica 6, se observa que el porcentaje de población en pobreza alimentaria era del 21.4 por ciento en 1992 y del 21.1 por ciento en 2000. Para 2002, fue del 20 por ciento y en 2008, del 18.2 por ciento. Esto significa que el avance de 3.2 por ciento del porcentaje de la población nacional en condiciones de PE representa un aumento de 879,952 personas más en esa condición en 2008, esto debido al incremento de la población total.

En donde se observa un mayor avance en el combate a la pobreza es en la de patrimonio, ésta pasó del 53.1 por ciento de 1992 al 47.4 por ciento en 2008, pero como la población total se incrementó, dicha pobreza alcanzó a más mexicanos, al pasar de 46'138, 837 a 50'550,829 millones entre 2002 y 2008 con un incremento de 4'411,992 de personas más en esa condición (Coneval, 2009).

La PE, lamentablemente, siguió avanzando en los años de la crisis, hasta llegar a considerar que la población que "vive" en esa condición ha alcanzado nuevamente al 20 por ciento de la población total, como

en 2002, ya que, de acuerdo con Fuentes (2009), en 2009, es posible que se hayan incorporado a la población en condiciones de PE cerca de dos millones de personas. Por lo anterior, es posible que, desde el punto de vista del gobierno federal, complementada con la de esta organización, la población en PE haya alcanzado a cerca del 20 por ciento de la población total.

Por otra parte, la cantidad de pobres extremos se incrementaría en 6.5 millones en 2008 (en condición de pobreza alimentaria) debido también a los incrementos en los precios de los alimentos, materias primas e insumos ocurridos en 2008. Por lo anterior, la cifra global de población en condiciones de PE se podría haber incrementado hasta en 10 millones de personas adicionales a los 19,454 millones ya reconocidos por el gobierno federal. En términos globales, la cantidad de población en PE podría alcanzar hasta al 75 por ciento de la población, o sea, cerca de 80 millones de personas (Boltvinik, 2009b).

En consecuencia, para 2009 aproximadamente 31.5 millones de mexicanos estarían insertos en la estadística de la población en condiciones de pobreza alimentaria, con lo que, el avance de la última década se habrá diluido en tan sólo un par de años. Peor aún, la PE habrá aumentado al 29.4 por ciento equivalente a que uno de cada tres mexicanos se encuentra en esa condición. En lo referente a la pobreza de patrimonio, la cifra global se ampliaría considerablemente al pasar al 55.6 por ciento de la población total.

También, de acuerdo con la CEPAL (2009), mientras que prácticamente la pobreza disminuyó en casi toda la región, entre 2006-2008, en México habrá aumentado: en efecto, en su reporte 2009, sobre el panorama social de América Latina, señala: "El único país en el que se registró un empeoramiento en la situación de la pobreza fue México, cuyo incremento de 3.4 puntos porcentuales entre 2006 y 2008 refleja los primeros efectos de la crisis económica que se empezó a manifestar hacia fines del año". Con este incremento, la pobreza alcanzó a 34.5 por ciento de la población, 5.5 millones más que los cálculos de Boltvinik. Es decir, unos 37 millones de mexicanos, porcentaje superior al 31.7 por ciento de 2006, que presentaba a 33.3 millones de mexicanos en esa condición (CEPAL, 2010).

Por su parte, el Coneval, para buscar una mejor medición de la población en condiciones de PE dio a conocer en el mes de diciembre de 2009, su nueva metodología para medir la pobreza, proponiendo su conceptuali-

zación desde una perspectiva multidimensional, que incluye las carencias sociales, desde la perspectiva de los derechos sociales. Los componentes de esta pobreza son: educación, salud, seguridad social, vivienda, servicios básicos y alimentación. De acuerdo con esta nueva conceptualización, una persona está en pobreza multidimensional cuando presenta al menos una carencia social y no tiene ingreso suficiente para satisfacer sus necesidades; y está en pobreza multidimensional extrema, cuando presenta tres o más carencias y no tiene ingreso suficiente para adquirir una canasta alimentaria (Coneval, 2009).

Termino este apartado reiterando que la expectativa para 2010 es poco alentadora, pues más bien, se espera que la tendencia al incremento de la pobreza continúe. Con esta expectativa, se vuelve a hacer más que urgente, el realizar una evaluación de inmediato de la política económica, ya que, al incumplir con el logro de sus objetivos, está neutralizando, a su vez, los objetivos de la política social (Fuentes, 2009).

EVOLUCIÓN DE LA POBREZA EN CHINA⁴⁵

China es considerada una gran economía, principalmente desde fines de la década de los noventa del siglo XX y en esta primera década del siglo XXI (Cornejo, 2008). Este país está dotado de grandes recursos naturales y humanos, como lo es su enorme población, que suma alrededor de 1,350 millones de habitantes en 2008 (SSE, 2009).

Lo que llama la atención de esa gran cantidad de población es que aún la mayoría de ésta se encontraba en condiciones de pobreza a finales de la década de los setenta del siglo pasado. De hecho, esa situación fue, en el fondo, el motivo por el cual se decidió cambiar el modelo de desarrollo económico del socialismo real chino, que no generó los beneficios materiales prometidos (Sunian, 1984). En efecto, la pobreza, aunque se redujo en 1978 en relación con 1949, cuando representaba el 90 por ciento del total

⁴⁵China, que es una sociedad milenaria, fue uno de esos países que, con la conclusión de la Segunda Guerra Mundial, tuvo la posibilidad de recuperar la soberanía sobre su territorio, ocupado por las potencias de la época como Inglaterra, Japón, Portugal, Rusia, y de concluir una guerra intestina, que culminó el 1o. de octubre de 1949 con la declaración del surgimiento de la República Popular China por Mao Tse Dong y a partir de entonces, se ha embarcado en una lucha en varios frentes contra la pobreza.

de la población, todavía cerca del 75 por ciento de dicha población estaba en condiciones de pobreza (ver cuadro 26).

Cuadro 26.
China. Indicadores Sociales de Bienestar. Años seleccionados, 1949-2000

| Rubros/Años | 1949 | 1978 | 1980 | 1981 | 1985 | 1990 | 1995 | 2000 |
|---|-------|-------|-------|---------|---------|-------|-------|-------|
| Población* | 541.6 | 962.6 | 987.1 | 1,000.7 | 1,058.5 | 1,143 | 1,211 | 1,280 |
| Expectativa de vida | 40.8 | 63.2 | 65.3 | 66.2 | 66.6 | 68.5 | 71 | 73 |
| Ingreso por habitante (RMB) | 340 | 615 | 762 | 890 | 1148 | 2140 | 5628 | 7151 |
| Población en Pobreza Extrema | 487.4 | 715 | 740 | 735 | 559 | 502 | 310 | 300 |
| Población total/Pobreza Extrema | 89.9 | 74.3 | 74.9 | 73.4 | 52.8 | 43.9 | 25.6 | 23.4 |
| Vivienda (millones) | n. d. | 217 | 222 | 230 | 235 | 284 | 326 | 480 |
| Distribución del gasto (%) sustento, vestido y vivienda en RMB. | 80.8 | 77.8 | 75.1 | 73.2 | 70.1 | 70.2 | 69.7 | 53.5 |
| Salud, educación cuidado personal (% población) | 11 | 12.3 | 12.8 | 13.5 | 14.8 | 16.8 | 21.5 | 29.8 |
| Otros | 9.1 | 9.9 | 11.5 | 12.9 | 15.1 | 13 | 8.7 | 14.2 |

Notas: * Millones; n. d.: no disponible.

Fuente: Juan González García, "Desafíos del Modelo de Reforma y Apertura Económica China hacia el siglo XXI", en *Aportes*, Época II, vol. 1. núm. 1, enero-junio de 2001. Colima, México, p. 63 y cálculos propios con base en Bureau Statistical of State, 2002.

Se aclara que la información sobre evolución de la pobreza en China que presenta el cuadro, para algunos años específicos, se ha hecho con base en la nueva metodología del Banco Mundial para medir de manera más exacta la pobreza (Chen y Ravallion, 2008).

Es decir, con base en la cantidad de 1.25 dólares por persona al día, que es la cantidad de dinero mínima, según ese organismo, que le permite a las personas adquirir los nutrientes mínimos para mantenerse viva. Por lo anterior, la cantidad de población total en condiciones de PE es muy superior a la estadística de gran cantidad de estudios sobre pobreza en China, que toman la estadística oficial, que la ubicaba en alrededor de 80 millones en el año 2000.

En sí, es la década de los setenta del siglo XX la que no sólo marcó el inicio del cambio de modelo económico, sino que marcó la aparición de una política real de combate a la pobreza, articulada al modelo de desarrollo económico global y a la política económica para el desarrollo.

Esto queda de manifiesto en el cuadro 26, que muestra los avances que se tuvieron en el consumo de bienes básicos y otros productos no básicos; en el ingreso dedicado a salud, educación y cuidado personal, en el ingreso dedicado a la adquisición de vivienda; incrementos que, en conjunto, de manera general, mejoraron las condiciones para una mayor expectativa de vida.

En lo que sigue, haremos una periodización por etapas de la evolución de la pobreza en China, a partir de la reforma y apertura económica, puesto que, es en este contexto, donde se presenta la articulación de modelo de desarrollo y políticas económica y de combate a la pobreza (Riskin, 1994).

Desde el punto de vista de la evolución y del combate a la pobreza en China, se propone analizar, *grosso modo*, las siguientes etapas y periodos, para tener una visión más completa acerca de los logros que este país ha alcanzado en las últimas tres décadas.

a) Etapa uno. Reforma económica y vinculación social del desarrollo (1978-1985). En este periodo, se introducen las reformas estructurales que facilitan el proceso de reducción de la pobreza.

b) Etapa dos. Diseño e implementación de la política y programas de combate a la pobreza (1986-1993). En esta etapa, hay un lanzamiento de programas y organización a gran escala de intervenciones para reducir la pobreza.

c) Etapa tres (1994-2000). Periodo de un ataque directo a la pobreza.

d) Etapa cuatro (2001-2009). Redefinición de combate contra la pobreza y nuevas propuestas.

A continuación, analizaremos cada una de estas etapas.

Etapa uno (1978-1985): reformas estructurales institucionales que facilitan el proceso de reducción de la pobreza

Durante esta primera etapa, se sabía, según estimaciones de la propia estadística de China, que en 1978 había 715 millones de pobres, basado en la LP establecida por el gobierno chino, porcentaje que representaba cerca del 75 por ciento de la población total. La búsqueda de la reducción de la pobreza y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población fue el motivo que llevó a China a formular el cambio de su modelo

de desarrollo, ya que en el socialismo real, la pobreza no se había logrado reducir de manera permanente.

En el anterior sentido, la reducción de pobreza se asumió como un objetivo fundamental en el contexto de la reforma económica y social que se implementó desde 1978. Obviamente, la primera reforma que avanzó en este sentido fue la reforma al sistema de propiedad agrícola, para reactivar la producción de granos y productos alimenticios básicos (Celaya y González, 2008).

Con la reforma agrícola, se introdujeron los siguientes cambios: a) la sustitución del sistema de la comuna popular por el sistema de contratos de responsabilidad familiar, que reorganizó la producción agrícola; liberó gradualmente los precios de los bienes; dio libertad a los productores para producir los productos que ellos quisieran; reorganizó también los procesos productivos, e inclusive, generó recursos, por la vía de impuestos, para el gobierno; b) la creación de fuentes de trabajo, que dieron empleo a la población rural, que vio cómo el surgimiento de empresas rurales y en los pueblos se enganchaba a las empresas urbanas, para generar eslabonamientos escalonados, y c) el establecimiento de incentivos para la producción, distribución y circulación de la nueva producción agrícola (Chun, 1994).

Así, el gobierno logró incentivar a los campesinos, para que recuperaran su entusiasmo por el sector agrícola, además de que liberó las fuerzas productivas e incrementó la productividad del trabajo en el sector (Shirk, 1993). Otra política que coadyuvó al restablecimiento de la eficiencia productiva en el sector fue la liberalización gradual de los precios de los productos agrícolas, restableciendo el sistema de precios de mercado para los productos agrícolas. La liberalización de la inversión en la industria y el sector comercio contribuyó al surgimiento y crecimiento de empresas privadas. Estos cambios provocaron el rápido crecimiento de la economía nacional y beneficio a lo pobres, quienes tuvieron así la posibilidad de escapar de la pobreza, por ellos mismos, e incrementaron sus dotaciones por las siguientes vías:

- liberalización y alza de precios de productos agrícolas,
- cambio de la estructura agrícola.

En 1984, con el objetivo de coadyuvar a salir a los pobres de su situación de pobreza y mejorar las condiciones de producción e incrementar

la productividad, el gobierno chino elaboró una circular para cambiar la situación de vida de los pobres tan pronto como fuera posible. Esto pretendía abarcar todos los niveles de la sociedad y adaptar una actitud positiva y practicar medidas para resolver los problemas de la pobreza en áreas o regiones rurales y urbanas (WB, 2006).

A finales de 1984, se dio a conocer el programa *Yigong-daizhen* para incentivar la inversión pública en proyectos de infraestructura agrícola: carreteras, caminos, presas, sistemas de riego agrícola, distribución de granos, creación de empleos en la construcción infraestructural, etcétera. Desde su creación hasta fines de la década de los noventa, este programa fue el programa principal de atención y combate a la pobreza rural en China, por su alcance, amplitud y recursos económicos (UN, 1998). El cuadro 27 sintetiza los principales programas y recursos canalizados desde 1980 hasta el año 2000 en China, para atender las necesidades de la población en condiciones de pobreza.

Cabe decir que en esta etapa, se reformaron los sistemas de tierras rurales, de mercados y de empleo, quienes jugaron un papel central en la lucha por reducir la pobreza, pues el mercado laboral y en particular el agrícola, mostraron una gran capacidad para absorber mano de obra. Como consecuencia el promedio del ingreso per cápita se incrementó en 2.6 veces.

Por ello, el periodo de 1978 a 1985 marca el inicio de la reducción de la pobreza rural y se puede afirmar que fue la base del mayor avance real contra la pobreza en China, ya que al atender principalmente a la población rural, se atendió a la población mayoritariamente pobre, pues no se debe olvidar que China es, aún en la actualidad, un país eminentemente rural (Liu Xue, 1997).

Como resultado de la política y programas de combate a la pobreza, durante estos años, el número absoluto de pobres se redujo de 715 a 559 millones. En promedio anual, alrededor de 22.3 millones de pobres absolutos salieron de esa condición. Es por eso que se dice que las principales acciones antipobreza en este periodo fueron la reforma estructural institucional de la economía china, la reforma y estímulo al sector agrícola y el crecimiento económico alto y sostenido que registró en las últimas décadas (González, 1996).

Cuadro 27

Programas de combate a la pobreza en China, 1980-2000

| <i>Programa</i> | <i>Cantidad anual de fondos (RMB) (millones)</i> | <i>Fuente de financiamiento</i> | <i>Período del programa</i> | <i>Subsidiado por:</i> |
|--|--|---------------------------------|-----------------------------|--|
| Desarrollo de fondos para apoyar a las áreas menos desarrolladas | 800 | Ministerio de finanzas | 1980-2000 | Cuota financiera |
| Fondos especiales para la construcción agrícola en el Área de Sanxi | 200 | Ministerio de finanzas | 1983-2000 | Cuota financiera |
| Crédito para apoyar a las viejas bases revolucionarias, áreas minoritarias y remotas | 4,000 | Banco Popular de China | 1984-2000 | Banco Popular de China |
| Crédito especial para empresas municipales en áreas pobres | 400 | Banco Popular de China | 1988-2000 | Banco Popular de China |
| Crédito especial para empresas municipales en áreas pobres | 200 | Banco Comercial e Industrial | 1988-2000 | Banco Comercial e Industrial |
| Crédito especial para empresas municipales en áreas pobres | 400 | Banco Comercial e Industrial | 1988-2000 | Banco de Construcción |
| Crédito para el desarrollo económico de las áreas menos desarrolladas. | 300 | Banco de Construcción | 1985-2000 | Préstamos normales sin concesión de interés |
| Crédito especialmente subsidiado | 4,000 | Banco Agrícola | 1986-2000 | Finanzas centrales |
| Crédito especialmente subsidiado para áreas pastorales | 50 | Banco Agrícola | 1988-2000 | Finanzas centrales |
| Crédito especialmente subsidiado | 500 | Banco Agrícola | 1991-2000 | Finanzas provinciales |
| Crédito especialmente subsidiado para granjas del Estado en áreas marginadas | 400 | Banco Agrícola | 1991-2000 | Finanzas centrales |
| Crédito para la construcción de cultivos agrícolas | 400 | Banco Agrícola | 1992 | Finanzas provinciales y centrales |
| Crédito para la renovación de trabajos para inundaciones y desastres | 450 | Banco Agrícola | 1992 | Finanzas provinciales y centrales |
| Crédito para la rehabilitación de minusválidos | 400 | Banco Agrícola | 1992-1993 | Asociación China de Minusválidos y Finanzas Centrales y Provinciales |
| Crédito general para áreas pobres | 500 | Banco Agrícola | 1993-2000 | Banco Agrícola |

Fuente: UN, 1998, *Economic Reforms and Rural Poverty Alleviation*, p. 45.

Etapa dos (1986-1993): lanzamiento de programas y organización a gran escala de intervenciones para reducir la pobreza

Derivado de las reformas económicas en la agricultura, a mediados de los años ochenta las áreas rurales experimentaron un rápido crecimiento económico, puesto que dichas reformas les permitieron hacer mejor uso de sus ventajas competitivas. A partir de entonces, fue cuando el ingreso per cápita comienza a crecer. Sin embargo, también existía una gran cantidad de población con bajos ingresos que no contaba con un apropiado nivel de ingreso para su subsistencia, lo que se reflejaba en su consumo de bienes para su sustento, vestido y vivienda.

Por lo anterior, en junio de 1986 el gobierno chino estableció el primer grupo conciliador para el desarrollo económico en áreas pobres (renombrado como primer grupo de Estado conciliador para la disminución de la pobreza e incremento del desarrollo), quien fue el responsable para organizar, revisar y supervisar el desarrollo de las actividades económicas en áreas pobres.

Muchas regiones optaron por manejar el crecimiento de la economía por medio del desarrollo industrial de mediados de los ochenta e inicios de los noventa. Existen razones para decir que ambas visiones han sido productivas (oportunidades de desarrollo agrícola e Industrial).

Esta vía de desarrollo económico pretendía que la inversión en la industrialización pudiese provocar un rápido crecimiento de la economía haciendo un buen uso de los recursos naturales, cambiando la estructura de producción, acelerando el desarrollo industrial en regiones pobres para ayudar a expandir las oportunidades de empleo, absorber el excedente laboral y mejorar el nivel de ingreso de los hogares.

De esta manera, en el periodo 1986-1995 el ingreso per cápita anual de la población se incrementó de 1,148 RMB en 1985 a 5,628 RMB en 1995, con lo que la población ocupada en 800,000 huertos y plantaciones de té, plantaciones de mora y plantaciones de hierbas medicinales se beneficiaron; también 500,000 empresas agrícolas fueron creadas; se construyeron miles de kilómetros de carreteras y se dotó de agua potable a más de 25 millones de personas y 30 millones de animales de ganado (Flores y Pavón, 2005).

En esta segunda etapa, el número de pobres rurales decreció de manera inusitada, de 559 a 310 millones de personas promediando un decreci-

miento anual de 24.9 millones de personas pobres menos. Es decir, en tan solo 10 años, China redujo en cerca de 250 millones el número de su población pobre. Con ello, la década de los ochenta y la primera mitad de los noventa marcaron la atención decidida que el gobierno dio al problema de la pobreza, marcándola como la etapa más exitosa en materia de reducción de la pobreza hecha en China, hasta ese momento. Aunque, paradójicamente, también en esta década, empieza a incrementarse la desigualdad del ingreso (Herd, 2010).

En sí, la política de combate a la pobreza en estos dos subperiodos, podría sintetizarse en lo siguiente:

1. El número de pobres disminuyó de manera persistente y significativa, por los propios medios y acciones de la población para aprovechar las reformas económicas institucionales.
2. La pobreza se redujo de manera vertiginosa, una vez que el gobierno implementó una política para focalizar el fenómeno e incorporó a las áreas urbanas en la estrategia global de combate al fenómeno.

Conjuntamente, este periodo marcó el mayor avance en materia de reducción de la pobreza en China, en el cual, la política económica para el desarrollo y la reforma económica se constituyeron en los principales instrumentos para reducir la pobreza masiva. La política social, asimismo, empezó a generar programas principalmente en el área rural, pero urbana, en un segundo momento, para complementar con apoyos a la población que aún no estaba siendo incorporada al proceso de crecimiento y desarrollo económico.

Etapa tres (1994-2000): duro ataque a la pobreza

En este subperiodo, la economía urbana y rural experimentó un importante crecimiento, dando lugar al resurgimiento de la brecha del desarrollo económico entre las regiones Este y Oeste e inclusive, comenzó a ampliarse la brecha. Esto hizo que en 1995, el gobierno considerara que 592 condados fueran clasificados como pobres extremos, 82 por ciento estaban localizados en el Centro y Oeste de China.

A partir de esta etapa, el gobierno, al observar que la lucha contra la pobreza sería de largo plazo, marcó en el Noveno Plan Quinquenal de Desarrollo (1996-2000) la elaboración del Plan Nacional 8.7 para la reducción de la pobreza, llamando a concienciar a la población del problema y la importancia de los recursos fiscales y otras entradas de recursos para sacar a 310 millones de personas de su condición de pobres extremas, pero sobre todo, para evitar que quienes ya habían salido de su condición de PE regresaran a ella.

Con este plan, se rediseñaron 592 condados, que representaban 72 por ciento de los más pobres del país. Así, cuando se controló el problema de alimentación y vestido en éstos, se ocupó de la reducción de la pobreza a través de políticas y medidas enfocadas a apoyar a esos condados con programas de educación, salud, capacitación y asistencia social.

De acuerdo con el Plan Nacional 8.7, los condados pobres podrían tener preferencia sobre el gobierno local, para contar con una bolsa creciente de fondos para reducir la pobreza. Este plan fue el primero en la historia que definió objetivos, metas, medidas y el tiempo de trabajo. Con su implementación, la pobreza continuó disminuyendo. A finales del periodo del Noveno Plan Quinquenal, la PE volvió nuevamente a registrar reducciones.

En septiembre de 1996 el gobierno de China implementó otra política para coadyuvar a solucionar los problemas de alimentación y vestido de los habitantes de las zonas rurales y urbanas. Ese documento era un llamado a apegarse a las políticas de reducción de pobreza pensadas en el desarrollo de actividades productivas como base para la reducción de la pobreza. Es decir, mediante la organización de proyectos productivos y organizados fue como también se buscó atacar la pobreza en las provincias ubicadas fuera de la región costera y del Oeste de China (Chen y Ravallion, 2004).

A pesar de que el grueso de la población pobre habitaba en áreas rurales, de que los precios de los productos agrícolas se estancaron y de que los granjeros que vivían en áreas pobres tuvieron dificultades para generar más ingreso, así como de los desastres naturales ocurridos entre 1997 y 1999, 10 millones de personas, en promedio anual, salieron de su condición de pobreza en esta etapa. Por lo tanto, al final de 1999, existían cerca de 300 millones de pobres extremos del total de la población.

Hacia el final del siglo xx, era obvio que el problema de insatisfacción de las necesidades esenciales de las personas era aún persistente para gran parte de la población en China, pero aún considerando ese pendiente, no se compara con el gran progreso que en materia de reducción de la pobreza logró este país, ya que ésta se redujo en más de dos tercios de la población en el año 2000 en relación con el año 1978.

Lo anterior indica que en la lucha para beneficiar a la población marginada, China y su gobierno han implantado un modelo que pudiera ser un modelo para otros países, donde aún el fenómeno de la pobreza es grave. Asimismo, los avances en la lucha contra la pobreza en China son no sólo un récord en la historia económica y social reciente de China sino quizá del mundo, motivo más que justificado para conocer el modelo chino de combate a la pobreza y la evolución de esta en las últimas décadas (World Bank, 2009a).

De lo escrito hasta el momento, hemos observado que la estrategia de desarrollo diferencial desarrollada por el gobierno de China animó y dio soporte a las regiones del interior para que empezaran a generar riqueza. A la par que se atendía el rápido crecimiento económico, se ponía fundamental atención a la acción de proveer adecuada comida y ropa a los pobres, creando así condiciones para el desarrollo de cultivos y crianza de animales, lo cual jugó un rol positivo para el incremento del ingreso de granjeros y el surgimiento de nuevos negocios de este giro.

Con el anterior avance, China empezó el siglo XXI, con el 23 por ciento de su población viviendo aún en condiciones de PE, pues aún 300 millones de personas se encontraban en esa condición. No obstante esa cantidad de gente en condiciones de PE se puede afirmar que China logró eliminar de su condición de pobres extremos en medio siglo (1949-2000) al 67 por ciento de su población, gracias a su alta y sostenida tasa de crecimiento del PIB, principalmente, pero también a la implementación de una política focalizada de combate a la PE, que ha canalizado recursos a las regiones pobres, para atender las urgentes carencias de este tipo de población que aún no ha podido ser beneficiada del crecimiento económico.

En el cuadro 28, se observa, por periodos quinquenales, cómo la mejora en la economía se reflejó en el ingreso per cápita de la población, el cual presentó un crecimiento promedio anual de 8.3 por ciento desde 1981 hasta el año 2000. Asimismo, aparejado al crecimiento del PIB per cápita,

hubo una mejora tanto en la tasa del ingreso de la población pobre como del consumo de la población en igual condición, en el mismo periodo.

Cuadro 28
Declive del crecimiento de la pobreza en China, 1981-2000

| <i>Plan Quinquenal</i> | <i>Periodo</i> | <i>Cambio en porcentaje anual en: PIB per cápita precios constantes</i> | <i>Índice de Gini</i> |
|------------------------|----------------|---|---------------------------|
| 6º | 1981-1985 | 10.2 | -0.8 |
| 7º | 1986-1990 | 5.8 | 2.5 |
| 8º | 1991-1995 | 11.2 | 2.9 |
| 9º | 1996-2000 | 7.0 | 2.3 |

Fuente: Banco Mundial, 2009a, p. VII.

En el cuadro 29, también, se observa la evolución tanto del ingreso como del consumo de la población pobre, para el periodo de análisis de estas etapas del análisis, en donde se observa la mejora de ambos indicadores.

De manera general, se podría concluir este subapartado, afirmando que, durante las dos décadas, después de iniciado el cambio del modelo de desarrollo económico, y sobre todo, después de que se empezaron a diseñar políticas sociales de combate a la pobreza, que complementarían los avances económicos, el saldo de ambas décadas fue positivo. Es decir, mejoró el nivel de ingreso que la gente necesita para cubrir sus necesidades, también mejoró el acceso a servicios de salud, que alcanzó el 88 por ciento del total respecto al 38 por ciento de 1978. Los hospitales pasaron de 50,235 de 1978 a 67,802 en 1995; las camas de hospital, pasaron de 1.4 de 1978 a 2.4 por cada 1,000 habitantes en 1995; de 1.2 médicos en 1978 a 1.62 en 1995 por cada 1,000 habitantes y de 0.52 enfermeras a 0.95 en el mismo periodo (World Bank, 2006).

Etapa cuatro (2000-2009): redefinición de combate contra la pobreza

En esta etapa, la política de combate a la pobreza en China se enfrentó a un proceso de desencanto que dio lugar a un cambio fundamental en el modelo de desarrollo chino, debido a los desbalances que volvieron a

Cuadro 29

Tasas de la línea de pobreza y consumo de la población pobre en China, 1981-2000

| <i>Tasa de consumo de los pobres</i> | | | | |
|--------------------------------------|-----------------|---|-----------------|----------------|
| <i>Años</i> | <i>PPP 1993</i> | <i>PPP 2005</i> | | |
| | <i>Z=\$1.08</i> | <i>Con ajuste para los precios rurales más bajos (línea de la pobreza en precios urbanos)</i> | | |
| | | <i>Z=\$1.25</i> | <i>Z=\$1.45</i> | <i>Z=\$2.0</i> |
| 1981 | 63.8 | 83.8 | 89.8 | 97.8 |
| 1984 | 41.0 | 69.1 | 78.6 | 92.8 |
| 1987 | 28.7 | 53.8 | 64.6 | 83.5 |
| 1990 | 33.0 | 60.7 | 69.9 | 84.9 |
| 1993 | 28.4 | 54.7 | 64.4 | 79.4 |
| 1996 | 17.4 | 37.1 | 46.8 | 65.9 |
| 1999 | 17.8 | 35.7 | 44.3 | 61.5 |

| <i>Tasa de ingreso de los pobres</i> | | | | |
|--------------------------------------|-----------------|---|-----------------|----------------|
| <i>Años</i> | <i>PPP 1993</i> | <i>PPP 2005</i> | | |
| | <i>Z=\$1.08</i> | <i>Con ajuste para los precios rurales más bajos (línea de la pobreza en precios urbanos)</i> | | |
| | | <i>Z=\$1.25</i> | <i>Z=\$1.45</i> | <i>Z=\$2.0</i> |
| 1981 | 64.3 | 81.6 | 87.5 | 96.7 |
| 1984 | 25.6 | 54.6 | 67.4 | 87.5 |
| 1987 | 21.5 | 45.7 | 57.2 | 78.0 |
| 1990 | 23.0 | 46.0 | 56.3 | 75.3 |
| 1993 | 21.0 | 39.9 | 49.0 | 67.4 |
| 1996 | 10.4 | 23.9 | 31.7 | 50.9 |
| 1999 | 8.0 | 17.8 | 24.2 | 41.0 |

Fuente: Chen y Ravallion, 2008, p. 15.

resurgir, a inicios del presente siglo, luego del éxito inicial de las reformas económicas de 1978 (Cornejo, 2007). Dichos desbalances ocasionaron que el espectacular desarrollo económico y social que se había logrado anteriormente entrara en una etapa de aletargamiento, debido a que los avances en materia de combate a la PE, empezaban a llegar a su límite, haciendo menos notorio su impacto e inclusive, algunos estudiosos han cuestionado sólidamente dichos avances (Mondragón, 2008).

Por lo anterior, China lanzó el programa de reducción de la pobreza 2000-2010, en el que redefine su estrategia en el combate a la pobreza y la contención del deterioro social y de la desigualdad en la que está cayendo nuevamente, como se aprecia al observar que el Índice de Gini fue de 38.8 por ciento en 1998, 10 puntos porcentuales más que en 1981, cuando era del 28.8 por ciento, incremento que no se había presentado en la etapa anterior del socialismo puro de 1949-1978 (Ravallion y Jalan, 1999).

En el mismo año 2000,⁴⁶ China inició una amplia agenda de programas de lucha contra la pobreza, para buscar nuevas formas de combatirla, pensando en la protección social y en una agenda de desarrollo humano, dado que se reconocía que aún persistía dicho fenómeno, el cual aquejaba a una buena cantidad de la población. De esta manera, empezó en ese año la estrategia de desarrollo de la región Oeste, que priorizó la construcción de infraestructura con 70 obras clave, apoyo para la formación de capital humano, protección ambiental, mejoramiento del clima para la inversión local en industrias basadas en recursos naturales.

En 2001, se implementó el programa de inversión para la reestructuración del alivio a la pobreza, que cambió el enfoque de atender a los 592 condados pobres, para atender a 148 mil aldeas. Con ello, se trató de atender a la población dispersa en las aldeas; se desarrolló el sistema de seguridad social urbana, para atender a la población pobre urbana, que ya sumaba cierta cantidad relevante a fines de la década de los noventa. Este programa se orientó a dar asistencia y seguro de desempleo a los trabajadores despedidos de las empresas estatales; a otorgar a la población pobre un ingreso mínimo de apoyo para su subsistencia; y, otorgar un programa de seguridad social que considerara: pensiones, seguro médico, seguro de desempleo, incapacidad laboral y seguro de maternidad.

En 2003, se crearon programas de capacitación para apoyar la transferencia de trabajadores excedentes rurales; en 2004, el gobierno lanzó el programa *Sunshine* para capacitación y entrenamiento de los trabajadores rurales, para capacitar a 40 millones de trabajadores agrícolas hacia el año 2010.

Entre 2003 y 2006, se implementó un programa de reducciones de impuestos agrícolas, de una tasa promedio de 7 por ciento a otra de entre

⁴⁶ Banco Mundial (2009b), From poor areas to poor people: China's evolving poverty reduction agenda An assesment of poverty and inequality in China.

1 y 2 por ciento, para favorecer el ingreso de la población campesina y rural. Entre 2004 y 2007, también les fueron otorgados recursos directos para la adquisición de granos y subsidios para insumos como la gasolina y los fertilizantes.

En marzo de 2007, se implementó el programa *Di bao*, para garantizar el ingreso mínimo de subsistencia de la población rural de todo el país, financiado con recursos del presupuesto público. Este programa benefició a 22 millones de residentes urbanos –en su parte urbana– y a alrededor de 37 millones personas del sector rural a finales de 2007; también se instrumentó el programa de seguridad rural de salud, para garantizar la atención a la salud de la población pobre del campo. Este programa, hacia finales del año 2007, cubría al 80 por ciento de todas las aldeas pobres del país.

La población urbana, que también requería de servicios de salud, tuvo un programa piloto en 2005, para gozar de esta atención. Para 2007, el programa de atención a la seguridad en la salud también incluyó a esta población. Este programa incluyó la atención de niños, estudiantes y desempleados urbanos.

Una de las más importantes políticas y programas de combate a la pobreza fue la reforma financiera para la educación gratuita. En 2006, se empezó a instrumentar la política de brindar educación pública, obligatoria y gratuita en los niveles primaria y secundaria, incluyendo libros de texto y becas a los estudiantes pobres.

Con las anteriores políticas y programas de combate a la pobreza, el Estado reasumió algunas obligaciones para con la población más pobre, propiciando con ello, atender los cuestionamientos recientes a los últimos datos acerca de los avances en materia de combate a la pobreza. En efecto, no obstante su menor impacto en los últimos años, los avances en materia de lucha contra la pobreza fueron reconocidos por el Banco Mundial (2009b), quien considera que sí ha habido avances, aunque se reconoce que éstos son cada vez más lentos, debido a que el PIB detuvo su acelerado crecimiento en los dos últimos años, siendo 2009 el de menor crecimiento, con el 8.7 por ciento, menor en casi una tercera parte al registrado en 2007, cuando alcanzó el 13 por ciento.

Ahora bien, a pesar de la reducción en el avance contra la pobreza, el número de personas en condiciones de PE estaba por debajo de los 207 millones de personas en 2005, cantidad que significa un 15.5 por

ciento de la población total para ese año, lográndose una disminución en 2008, cuando la población total en condiciones de PE alcanza cerca de 180 millones de personas.

Para 2009, aunque aún se desconoce la cifra final de población viviendo en PE, se cree que esta se incrementará entre 10 y 20 millones, derivado, como ya se dijo, del menor dinamismo de la economía, del incremento del desempleo y de la migración rural urbana, que siguió creciendo. Ese incremento no será mayor, debido a que el programa de marcha hacia el Oeste registró un importante avance en el combate al fenómeno, ya que logró reducir de 55 millones de personas en condiciones de PE, que tenía en el año 2000, a sólo 27 millones, en 2009 (*China hoy*, 2010).

Por otra parte, no obstante el incremento global de hasta posiblemente entre 190 y 200 millones de personas en condiciones de PE, esta cantidad absoluta de población en PE es indicativa del éxito global de la política de combate a dicho fenómeno: de 715 millones de habitantes pobres en 1978 a sólo 190 o 200 en 2009; 525 millones menos en 30 años, lo que da un promedio anual de reducción de 17.5 millones de personas menos, si tomamos el menor dato de incremento de la PE en 2009, viviendo en condiciones de PE en China.

De esta manera, el avance que hacia 2009 registra China en materia de combate a la pobreza, permite afirmar *a posteriori*, que la política económica de desarrollo, la generación de condiciones de mercado y la apertura a la transformación de los regímenes de propiedad en la actividad agrícola e industrial en las áreas rural y urbana han sido determinantes para que la reducción de la pobreza en China sea de tal magnitud (Herd, 2010).

Con los avances de China en la lucha contra la reducción de la PE, se podría afirmar que de poder alcanzar la humanidad el logro de la meta de reducción de la pobreza en 2015 al 50 por ciento de la existente en el mundo en 1990, se deberá, sin lugar a dudas, por el avance que en dicho país se ha registrado. Avance que no tiene parangón en la historia mundial reciente en el combate a dicho fenómeno, pues logró sacar al 61 por ciento de la población que vivía en condiciones de pobreza en 1949 en relación con el 14 por ciento de dicha población que aún vive en esas condiciones en 2009.

Finalmente, se tiene que decir que, no obstante el ligero retroceso en los últimos años, el avance global que en estas tres décadas ha registrado

China le está llevando a analizar la posibilidad de subir la línea de referencia de la pobreza desde los actuales 1,067 RMB (156,2 dólares) a 1,300 RMB (190 dólares) a partir de 2010, según un comunicado emitido por la Oficina de Alivio de la Pobreza subordinada al Consejo de Estado (Herd, 2010). Con esta nueva medida de 1,300 RMB, el ingreso per cápita de la población en PE, tendrá una mejora en su poder adquisitivo. La modificación forzará la elevación del número de personas y el nivel de la pobreza de China y cada vez más se ajustará al estándar internacional, por lo que se espera que la población en condiciones de PE se incremente sustancialmente, ya que hasta ahora, China ha relacionado el nivel absoluto de pobreza con el cambio en los ingresos per cápita y su forma de contabilizarla (Boton, 2008).

CONCLUSIONES

Es indudable que la PE es fenómeno que persiste en el tiempo, a grado tal que en el último cuarto del siglo XX y lo que va del actual, los países se han preocupado por tratar de atenderlo. De hecho, las Metas u Objetivos del Milenio son la expresión más firme de la comunidad internacional por tratar de reducirlo hasta en 50 por ciento en 2015 en relación con 1990. En el logro de esas metas, la mayoría de los países y organismos internacionales están inmersos, aunque probablemente muy pocos las alcancen. Ello, debido a factores tanto exógenos como endógenos, como la crisis económica internacional de 2007-2009 y las políticas de combate a la pobreza que cada país instrumenta.

En este capítulo, se analizó la manera en la que China y México están tratando de reducir la PE, a partir de su política y estrategia particular de combate a la PE. Tanto China como México son países con amplia pobreza y ambos implementaron desde la década de los ochenta del siglo XX una política y estrategia de combate a la PE. Sin embargo, los resultados que ambos han registrado han sido diferentes: China sí ha logrado disminuirla hasta no representar más del 14 por ciento de la población total en 2009; mientras que México, no, puesto que registra porcentajes que alcanzan hasta al 40 por ciento de la población total. El éxito de China se explica porque este país optó por una política y estrategia fundamentada en una política económica que lograra un crecimiento económico alto y sostenido,

siendo éste su principal instrumento de combate a la PE, apuntalado, eso sí, por una política social, particularmente desde mediados de la década de los ochenta del siglo XX e inicios del siglo XXI, cuando la desigualdad resurgió en dicho país. Con ella, se complementó una estrategia económica que combina la política económica para el desarrollo con la política social, para combatir las fuentes fundamentales de creación y regeneración de la PE.

En el caso de México, ante la ausencia de un crecimiento económico alto y sostenido, la política social ha sido el principal instrumento de combate a la pobreza. Sin embargo, al carecer la población que vive en la PE de condiciones económicas y de capacidades reales para por sí misma generarse sus propias condiciones para salir de ese estado de pobreza, no se han logrado los resultados esperados y la dependencia de los ingresos públicos vuelve riesgosos los pocos avances que en México se registran contra la PE.

Conclusiones generales

En esta investigación, hemos realizado una comparación de las políticas de combate a la pobreza que han implementado México y China en las últimas décadas, desde la perspectiva de los fundamentos teóricos en que se sustentan sus políticas de combate a dicho fenómeno. En ambos países, como en la comunidad internacional, el fenómeno de la pobreza ha estado presente y en ambos se les ha tratado de combatir, entre otras políticas, con la política económica para el desarrollo económico, en tanto que es en esta política, donde de manera directa, con objetivos, técnicas e instrumentos económicos, se le atiende de manera indirecta en el corto y largo plazo.

Creemos que las principales preguntas que formulamos al inicio de este escrito fueron contestadas todas sin excepción y con amplitud. Hemos dado respuesta puntual a lo que ha hecho China para reducir las cifras absolutas y relativas de la pobreza y PE; hemos dado una respuesta principal a la pregunta acerca de la política de combate a la pobreza en China, encontrando que han sido la política económica y el cumplimiento de sus objetivos de crecimiento lo que le ha permitido avanzar en sus metas de combate a la pobreza; hemos encontrado, en el caso de China, que la mejor estrategia ha sido la combinación de la política económica para el desarrollo con la política social de atención a los más necesitados.

Obviamente, como se deduce del estudio, los resultados en materia de reducción de la población en condiciones de pobreza han sido más favorables para China, que ha empleado como principal política de combate a la pobreza a la política económica para el desarrollo, la cual, al generar el crecimiento económico alto y sostenido por más de tres décadas, ha hecho posible que dicho país avance en la reducción del fenómeno, debido prin-

principalmente a que, al generarse mayor producción, el empleo y el ingreso de la población se han visto mejorados significativamente, lo que ha permitido a millones de personas, salir por sí mismas de las garras del fenómeno e incrementar su nivel de bienestar y de consumo de bienes básicos.

En cambio, en México, el continuo deterioro del sistema económico, las contradicciones de los objetivos de la política económica, la necesidad de las autoridades responsables de la conducción de ésta, han hecho que el país no registre avances sostenidos en materia de combate a la pobreza y más bien, se registren retrocesos o, en el mejor de los casos, estancamiento. Inclusive, se cree que, al igual que en China, como efecto de la reciente crisis económica internacional, la PE podría incrementarse en 10 millones de personas, entre otras cosas, por la reacción tardía que tuvo México ante la crisis.

De una u otra manera, los resultados contrastantes que registran ambos países, y en particular los registrados por México, deben hacer que la sociedad cuestione a su gobierno, funcionarios, actores políticos y demás instituciones por la inoperancia de su modelo y política económica de desarrollo y lo someta a un examen público a casi 30 años de vigencia, ya que, en esencia, lo que se busca con el diseño e implementación de un determinado modelo de desarrollo económico y su política de desarrollo es beneficiar a la población que habita en el país, objetivo que no ha logrado.

En estricto sentido, de no lograrse los resultados esperados, no debe existir nada que impida un cambio de modelo, máxime si se tiene el antecedente de que, en México, con el anterior modelo de desarrollo, fundamentado en las prescripciones elementales del keynesianismo, los resultados en materia de disminución de la pobreza se lograron hasta inicios de la década de los ochenta del siglo XX y que es precisamente a partir de la puesta en marcha de políticas económicas de corte nuevo liberal, con el modelo secundario exportador y su fundamentación en el sincretismo del nuevo liberalismo económico, que se han registrado resultados en zigzag o estancamiento, en el mejor de los casos, en la lucha contra la pobreza.

Si a ello se agrega el hecho de que existe una descoordinación entre la política social y la política económica para el desarrollo, entonces es fácil comprender, por qué, por más que la dependencia responsable del combate a la pobreza en México haga esfuerzos por reducir la PE y se incremente el presupuesto para ese objetivo (como en 2010), dicha dependencia segui-

rá siendo incapaz de cumplir su cometido, ya que, mientras la política económica siga operando sin cambio, llena de incongruencias y contradicciones entre las subpolíticas que la componen y de los instrumentos que utilizan, la PE y su ampliación seguirán coexistiendo al lado del insuficiente crecimiento económico, del desempleo, de la insuficiente demanda, de la caída del salario real, de la alta tasa de inflación, etcétera.

En el caso de China, se ha comprobado que sí cumple la hipótesis de Levy, en el sentido de que si la política económica y la social se combinan de manera adecuada, es posible que la pobreza disminuya, ya que, presupone que la política económica para el desarrollo está logrando el cumplimiento de sus objetivos y que la política social, con recursos públicos, políticas integrales, participación directa de los diversos niveles de gobierno, con uso transparente y no político de los recursos públicos, es posible que complemente a la económica, para reducir la PE.

Obviamente que, en el caso de China, el modelo de desarrollo económico es bien instrumentado, gradualmente implementado y cuenta con una fundamentación teórica *ad hoc* a sus intereses de favorecer una importante intervención del Estado en la economía, sin el pretexto y restricción de que, por esa intervención, pudiera darse un desequilibrio fundamental.

Como se observó en el texto, China no teme al déficit público, porque cuenta con recursos económicos suficientes para financiarlo y porque tampoco los desequilibrios de precios han sido empleados como pretexto para no incentivar a los agentes económicos y favorecer el incremento del PIB per cápita y el ingreso real de la población.

Si México pretende avanzar en la lucha contra la pobreza, invariablemente tendrá que pensar seriamente en cambiar su modelo de desarrollo, su estrategia de desarrollo, su política económica de desarrollo y, por supuesto, su política de combate a la pobreza; la cual, al orientarse a la parte económica del fenómeno, sin duda ganará en claridad para empezar a diseñar e implementar una verdadera política de combate a la pobreza. De no procederse así, únicamente se seguirán desperdiciando los recursos escasos de nuestro país. De hecho, inclusive tales recursos serán insuficientes para atender a la nueva población que entrará a la estadística de población en PE.

Por lo anteriormente expuesto, se puede afirmar que, al igual que sucedió con el desplazamiento de la economía mexicana por la china en los

mercados externos, pero sobre todo el estadounidense, en materia de combate a la pobreza, también China nos está ganando la batalla. A ese respecto, los hechos y la estadística sobre pobreza en China son irrefutables.

Concluimos la investigación reiterando que, si bien el fenómeno de la pobreza no es reciente, sí son recientes los discursos, las políticas gubernamentales y los programas para su combate, por parte de organismos nacionales e internacionales y aún de gobiernos nacionales y estatales. Y, aunque su complejidad es alta, en este estudio se ha constatado que, con una política económica de corte poskeynesiano y una bien articulada acción e intervención del Estado en la economía, se logran mejores resultados en materia de bienestar social, que una política económica fundamentada en el llamado nuevo liberalismo económico, que, so pretexto de que la pobreza es resultado del azar y de malas decisiones de los individuos, no se interesa en autoevaluarse, desde un punto de vista neutral y objetivo, para poder deslindar responsabilidades en el fracaso del modelo de desarrollo económico y, sobre todo, en los magros resultados en materia de combate a la pobreza.

Únicamente resta comentar que, aún conservamos la esperanza, al igual que otros economistas (Cordera y Tello, 2010) de que por fin nuestras autoridades económicas abran los ojos y vean que, por seguir dogmas teóricos y encerrarse en un discurso insostenible, los resultados están tirando dichos dogmas y que, ya es hora de aceptar, así como se aceptó en los años recientes, que el mercado no resuelve todo y que habría que volver a aplicar medidas de corte keynesiano (y/o poskeynesiano) para reducir la PE. Para ello, sería necesario que en México se tuviera la humildad, el valor y la ética suficientes para aceptar que los *policy maker* han estado en un error teórico y que, por consideraciones ideológicas, no se ha modificado nuestro modelo de desarrollo económico y su política económica, y que al no hacerlo, se ha expuesto al país no sólo a la vulnerabilidad económica, sino a la política social e institucional y cuyo costo ha recaído en la población, aquella en nombre de quien, se supone, se toman todo tipo de medidas para su progreso.

Bibliografía

- ANGUIANO ROCH, Eugenio (1997), *De las reformas económicas recientes a la era post Deng*, México, El Colegio de México-CEAA-Programa de Estudios APEC.
- _____ (comp.) (2001), *China contemporánea. La construcción de un país (desde 1949)*, México, El Colegio de México-CEAA.
- ANGUIANO, Arturo (coord.) (1990), *Modernización de México*, México, UAM-Xochimilco.
- "Aprueba el Congreso paquete fiscal 2010" [versión electrónica], *La Jornada*, (2009, 21 de octubre), <http://www.jornada.unam.mx/2009/10/21>
- ARIZMENDI, Luis Antonio (2010), "Peter Townsend: la máxima frontera del liberalismo", *Mundo siglo XXI*, núm. 19, México, Ciecás-IPN, pp. 35-41.
- ASH, Robert (1995), "The Peasant and the State", en John Ravenhill, *China, Korea and Taiwan*, s/r, pp. 361-393.
- ASPE ARMELLA, Pedro (1993), *El camino de la transformación económica*, México, FCE (Textos de economía).
- Banco Asiático de Desarrollo (2008), *Key Indicators Asia and the Pacific. Special Chapter Comparing Poverty Across Countries: The Role of Purchasing Power Parities*, Manila, Filipinas.
- _____ (2009), *China. Country Report* [versión electrónica] en www.org.dba/
- Banco de México (2009), *Indicadores económicos*, México, Banco de México.
- Banco Mundial (1994), *China: Foreign Trade Reform*, Washington, DC., The World Bank.
- _____ (2003), *La pobreza en México. Una evaluación de las condiciones, las tendencias y la estrategia del gobierno*, Resumen y mensajes principales, en siteresources.worldbank.org/INTMEXICOINSPANISH/resumen.pdf
- _____ (2008), *Reporte sobre pobreza en el mundo*, Washington, DC.
- _____ (2009), *Reporte sobre la crisis* [versión electrónica] Washington, DC, en www.org

- _____ (2010a), *China Quarterly Update: March 2010* [versión electrónica], en http://siteresources.worldbank.org/CHINAEXTN/Resources/318949-1268688634523/CQU_march2010
- _____ (2010b), *Perspectivas para la economía mundial. Crisis, finanzas y crecimiento* [versión electrónica], Washington, DC, en <http://www.wb.org/pdf>
- _____ (2010c), *Perspectivas para la economía mundial. Crisis, finanzas y crecimiento*, Washington, DC, capítulo 1: Perspectivas para las economías en desarrollo, pp. 1-36.
- BARBA SOLANO, Carlos (2008), *Progresos. Paradojas de un programa de combate a la pobreza* [versión electrónica], última consulta 20 de septiembre de 2008.
- _____, Gerardo Ordóñez Barba y Enrique Valencia Lomelí (coords.) (2009), *Más allá de la pobreza, regímenes de bienestar en Europa, Asia y América, México*, UdG-Colef.
- Boletín de prensa (2009) [versión electrónica], Presidencia de la República en www.gob.mx/presidencia/
- BOLTVINIK, Julio (1986), "Modo de producción estatal y satisfacción de necesidades esenciales: el caso de México", *Investigación Económica*, vol. XLV, núm. 177, México, UNAM-Facultad de Economía, pp. 195-244.
- _____ (1991), "La medición de la pobreza en América Latina", *Comercio Exterior*, vol. 41, núm. 5, México, Bancomext, pp. 423-428.
- _____ (1992), "El método de medición integrada de la pobreza. Una propuesta para su desarrollo", *Comercio Exterior*, vol. 42, núm. 4, México, Bancomext, pp. 354-365.
- _____ (2000), "Pobreza de tiempo", ponencia presentada en la VI Reunión Nacional de Investigación Demográfica en México.
- _____ (2003), "La realidad de la pobreza y la búsqueda de soluciones" en *Pobreza: Realidades y Políticas*, *Comercio Exterior*, vol. 53, núm. 6, México, Bancomext, pp. 504-509.
- _____ (ed.) (2005), *La pobreza en México y el mundo: realidades y desafíos*, México, Siglo XXI.
- _____ (2009a), "Principios de medición multidimensional de la pobreza", ponencia presentada en la reunión de expertos sobre conceptos y mediciones de la pobreza multidimensional en México y Centroamérica, México, CEPAL.
- _____ (2009b), "Son 80 millones los pobres que hay en el país" [versión electrónica], *La Jornada*, www.jornada.unam.mx/2009/07/24/index.php
- _____ y Enrique Hernández Laos (1999), *Pobreza y distribución del ingreso en México*, México, Siglo XXI.
- _____ y Araceli Damián (2003a), "Derechos humanos y medición oficial de la pobreza en México", *Papeles de Población*, nueva época, año 9, México, núm. 35, pp. 519-531.

- _____ y Araceli Damián (2003), "Evolución y características de la pobreza en México", *Pobreza: Realidades y Políticas, Comercio Exterior*, vol. 53, núm. 6, México, pp. 519-534.
- _____ (2010), "Collage impresionista de contribuciones de Townsend", *Mundo Siglo XXI*, México, núm. 19, Ciecás-IPN, pp. 18-24.
- BRACHET MÁRQUEZ, Viviane (1996), *El pacto de dominación: Estado, clase y reforma social en México (1910-1995)*, México, El Colegio de México.
- _____ (2000), *Nacionalismo, auge y transformación del Estado benefactor mexicano (1823-2000)* [versión electrónica], México, El Colegio de México, pp. 1-31.
- _____ (2006), "Formación del Estado y democracia en Hispanoamérica, 1808-2009", *Estudios sociológicos*, vol. XXIV, núm. 52, México, El Colegio de México, pp. 773-788.
- BORENZTEIN, Eduardo y Jonhatan D. Ostry (1996), "Account for China's Growth Performance", *The American Economic Review*, pp. 224-228.
- BORTZ, Jeft et al. (1988), *Los salarios en México*, México, UAM-Azcapotzalco.
- BOTTON BEJA, Flora (2008), "Sociedad y población en China", en Romer Cornejo Bustamante, *China. Radiografía de una potencia en ascenso*, México, El Colegio de México, pp. 124-206.
- BUSTELO GÓMEZ, Pablo (2005), *China 2006-2010 ¿Hacia una nueva pauta de desarrollo?*, Real Instituto Helcano, ARI 127/2005, pp. 1-5.
- CALDERÓN HINOJOSA, Felipe, "Mensaje a la nación con motivo del Tercer Informe de Gobierno" [versión electrónica], *El Economista*, en www.economista.mx
- CALVA TÉLLEZ, José Luis (2001), *México. Más allá del neoliberalismo. Opciones dentro del cambio global*, México, Plaza y Janés.
- CALVA, José Luis (1997), *Modelos de desarrollo económico en tiempos de globalización*, México, Universidad de Colima-Juan Pablos.
- CÁRDENAS, Enrique (1996), *La política económica en México, 1950-1994*, México, El Colegio de México-FCE.
- CASAR, María Amparo y Wilson Pérez (1988), *El Estado empresario en México ¿agotamiento o renovación?*, México, Siglo XXI.
- CELAYA FIGUEROA, Roberto y Juan González García (2008), *Los procesos de desarrollo agrícolas. Estudios comparativos en el periodo 1980-2000*, México, Universidad de Colima.
- CEPAL (2009a), *Comunicado de prensa* [versión electrónica] en www.cepal.org/
- _____ (2009b), *La política en tiempos de crisis* [versión electrónica], en http://www.eclac.cl/prensa/noticias/discursossecretaria/3/36783/DiscursoInaugural-politicassocialesentiemposdecrisis_final.pdf
- _____ (2009c), *Panorama social de América Latina 2009*, en www.oei.es/noticias/spip.tht.article6015

- _____ (2010), *Panorama social y económico de América Latina* (capítulo 1), en <http://www.cepal.org/publicaciones/xml/9/37839/PSE2009-Sintesis-Lanzamiento.pdf>
- CHEN, Shaohua y Martin Ravallion (2004), “Aprender del éxito. ¿Cómo se explica (el desigual) avance de China en la lucha contra la pobreza?”, *Finanzas y Desarrollo*, Washington, DC, Banco Mundial, diciembre pp. 16-19.
- _____ (2008), “The Development World is Poor than we Thought, but no Less Successful in the Fight Against Poverty”, *Policy Research Working Paper* 4703, agosto.
- CHINA, Republic of China (1998), *Yearbook 1998*, Beijing.
- CHOH-MING, Li (1964), “China, en Adamantos Pepelasis”, en Leon Mears e Irma Adelman (1970), *Desenvolvimiento económico*, México, Trillas, pp. 346-363.
- CHOW, Gregory (1997), “Iterations of Economic Institutions. Theory and Challenges of China’s Economic System for Economy Theory”, *The American Economy Review*, pp. 321-327.
- CHUN LIN (1994), *Situating China* (El Mundo Actual), México, UNAM-CIIH.
- CONEVAL (2008), Informe de evaluación de la política de desarrollo social 2008, en www.coneval.gob.mx, p. 20.
- _____ (2009a), *Coneval da a conocer la metodología oficial para la medición multidimensional de la pobreza en México*, en <http://www.coneval.gob.mx/contenido/home/6124.pdf>
- _____ (2009b), *Reporte sobre la pobreza 2008*, en www.coneval.gob.mx
- CLAVIJO, Fernando y Susana Valdivieso (2000), *Reformas económicas en México, 1982-1999*, México, FCE.
- CORDERA CAMPOS, Rolando (2003), *Pobreza y desigualdad*, en www.rolandocordera.org.mx/textos/pobreza.pdf
- _____ (coord.) (2006), *La globalización de México: opciones y contradicciones*, México, UNAM.
- _____ y Carlos Tello Macías (1981), *La disputa por la nación. Perspectivas y opciones de desarrollo*, México, Siglo XXI.
- _____ (1983), *México: la disputa por la nación. Perspectivas y opciones del desarrollo*, México, Siglo XXI.
- _____, Patricia Ramírez y Alicia Ziccardi (2007), *Pobreza, desigualdad y exclusión social en la ciudad del siglo XXI*, México, Siglo XXI.
- _____ y Carlos Tello Macías (2010), “La nueva disputa por la nación” [versión electrónica], *Nexos*, en <http://www.nexos.com.mx/?P=leerarticulo&Article=72943>
- CORNEJO BUSTAMANTE, Romer A. (2007), “Nuevas propuestas de cambio en el patrón de desarrollo de China”, en José Luis Calva Téllez, *Desarrollo económico: estrategias exitosas*, México, UNAM-Miguel Ángel Porrúa, pp. 91-106.

- _____ (2008a), *China: el ascenso de una gran potencia*, México, El Colegio de México.
- _____ (2008b), *China. Radiografía de una potencia en ascenso*, México, El Colegio de México.
- CORTÉS, Fernando (2003), "Acerca de la medición oficial de la pobreza en México en el año 2000", *Estudios sociológicos*, vol. 24, núm. 62, México, El Colegio de México, pp. 463-470.
- CUADRADO ROURA, Juan (2006), *Introducción a la política económica*, México, McGraw-Hill.
- DAMIÁN, Araceli (2010), "A dónde nos ha llevado el enfoque relativo de la pobreza de Peter Townsend", *Mundo Siglo XXI*, México, núm. 19, Ciec-as-IPN, pp. 35-41.
- DE LA MADRID HURTADO, Miguel (1988), *La política de la renovación*, México, Diana.
- DELEYNE, Jean (1976), *La economía china*, México, Planeta.
- "Diez años en el Oeste", *China hoy*, vol. LI, núm. 3, Beijing, pp. 10-11.
- DOS SANTOS, Thoetono (1999), "Neoliberalismo: doctrina y política", *Comercio Exterior*, vol. 49, núm. 6, México, Bancomext, pp. 507-526.
- Economic Social Commission for Asia Pacific (1995), *China, 1996 (Facts)*, Singapore.
- ECKSTEIN, Alexander (1977), *China's Economic Revolution*, Cambridge, EUA, Cambridge University Press.
- FAO (2009), *Informe sobre inseguridad alimentaria en el mundo. Crisis económicas: repercusiones y enseñanzas extraídas*, Roma.
- FERNÁNDEZ DÍAZ, Andrés et al. (2005), *Política económica*, México, McGraw-Hill.
- FLORES ALONSO, María de Lourdes (2009), *La medición de la pobreza en México* [versión electrónica], Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública. Cámara de Diputados, en <http://www.cidh.mx/pobreza.html>
- FLORES PAREDES, Joaquín y Rogelio Madrueño Escobar (2006), "Ciclo económico, crisis financieras y choques externos, perspectivas de México", *Comercio Exterior*, vol. 55, núm. 8, México, Bancomext, pp. 642-650.
- FLORES QUIROGA, R. Aldo (1998), *Proteccionismo versus libre cambio: la economía política de la protección comercial en México, 1970-1994*, México, FCE.
- FLORES VÁZQUEZ, Santiago y Karla Pavón Castillo (2005), *Política de combate a la pobreza en México y China en el periodo 1980-2005*, tesis de licenciatura, México, Universidad de Colima.
- FUENTES, Mario Luis (2009), *La pobreza que viene y la política social que falta*, en: marioluisfuentes.blogspot.com/aumento-pobreza.
- FUKASAKU Y WALL (1994), *China's Long March to an Open Economy*, París, OCDE.
- GARCÍA DE ALBA, Pascual y Jaime Serra Puche (1983), *Causas y efectos de la crisis económica en México*, México, El Colegio de México (Jornadas 104).

- GARCÍA JIMÉNEZ, Ricardo (2009), *Balance del sexenio de Ernesto Zedillo* [versión electrónica], www.eumed.net/coursecon/ecolat/mx/2005/rgj.htm, última consulta 16 de diciembre de 2009.
- GARRIDO REYES, Alfredo, Bernabé Sánchez Pérez y Octavio Augusto Palacios Sommer (2009), *Características interesantes de las escuelas de pensamiento económico contemporáneas*, núm. 22, México, pp. 53-87.
- GONZÁLEZ AMADOR, Roberto (2009), "Existen en México 54.8 millones de mexicanos en la pobreza, 54.5 por ciento de la población", *La Jornada*, agosto 20.
- GONZÁLEZ GARCÍA, Juan (1994), *Economía. Micro, pequeña y mediana industria y TTLIC*, Universidad de Colima-RNICP.
- (1996), "China. Comercio exterior y crecimiento económico. En el camino del mercado", *Comercio Exterior*, vol. 46, núm. 12, Bancomext, pp. 981-987.
- (2001), "Historia económica de la República Popular China en la posguerra. Una perspectiva institucional", en Carlos A. Uscanga Prieto, *Asia-Pacífico en la posguerra. Espacios de interacción económica y política*, México, UNAM-FCPYS, pp. 120-150.
- (2002), "Reforma económica institucional y modelo de desarrollo con orientación externa: similitudes y diferencias entre México y la República Popular China (1980-2000)", *Problemas del Desarrollo*, México, UNAM-IIEC, pp. 55-102.
- (2003), *China. Reforma económica y apertura externa. Transformación, efectos y desafíos. Un enfoque neoinstitucional*, México, Universidad de Colima-Cámara de Senadores, LVIII Legislatura y Miguel Ángel Porrúa.
- (2008), *Retrospectiva de la integración de México en la Cuenca del Pacífico*, Universidad de Colima-Miguel Ángel Porrúa.
- (2009a), *La política económica en México y China*, México, Universidad de Colima-Cámara de Diputados, LX Legislatura y Miguel Ángel Porrúa.
- (2009b), *Teoría del desarrollo económico neoinstitucional. Una alternativa a la pobreza en el siglo XXI*, México, Cámara de Diputados, LX Legislatura-Miguel Ángel Porrúa.
- y José Alfredo Sánchez Daza (2002), "Inversión extranjera, privatizaciones y bancos foráneos en los países en desarrollo: el caso de China", *APORTES*, época II, vol. 2, núm. 3, México, Universidad de Colima, pp. 59-92.
- y José Salvador Meza Lora (2009), "Shenzhen, zona económica especial: bisagra de la apertura económica y el desarrollo regional chino", *Problemas del Desarrollo (Revista Latinoamericana de Economía)*, vol. 40, núm. 156, México, UNAM-IIEC, pp. 101-124.
- y Gloria M. Puente de la Mora (2010), "Evolución de la pobreza extrema, México y la República Popular China", en Mario Sánchez Silva, *Economía del conocimiento y globalización*, México, IPN-Ciecas, pp. 189-207.

- GONZÁLEZ (1996), *China. Reformas económicas III, documento de trabajo No. 5*, México, El Colegio de México-CEAA-Centro de Estudios APEC.
- GUILLÉN ROMO, Héctor (1990), *El sexenio del crecimiento cero*, México, ERA.
- (1997), *La contrarrevolución neoliberal en México*, México, ERA.
- (2005), *México frente a la mundialización neoliberal*, México, ERA.
- (2010), *Auge, declinación y renacimiento de la economía anglosajona estándar del desarrollo* [versión electrónica], última consulta 15 de enero de 2010.
- GUTIÉRREZ GARZA, Esthela (coord.) (1988), *Testimonios de la crisis*, México, UNAM-Siglo XXI.
- HERD, Richard (2010), "A Pause in the Growth of Inequality in China?", *ECO/WKP(2010)4*.
- HERRERA RAMOS, Mario (2000), *Instituciones, focalización y combate a la pobreza*, ponencia presentada en el V Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública [versión electrónica], Santo Domingo, República Dominicana, 24-27 de octubre.
- HERNÁNDEZ LAOS, Enrique (2000), "Productividad y empleo en la apertura económica de México", *El Trimestre Económico*, núm. 265, pp. 124-158.
- (2005), "Retos para la medición de la pobreza en México", en Miguel Székely (coord.), *Números que mueven al mundo: la medición de la pobreza en México*, México, Sedesol-CIDE-ANUIES-Miguel Ángel Porrúa.
- (2006), "Bienestar, pobreza y vulnerabilidad en México: nuevas estimaciones", *Economía*, México, UNAM-Facultad de Economía, septiembre/diciembre, pp. 14-32.
- HSU, Robert (1990), *Economic theories in China 1979-88*, IMT.
- HUBERMAN, Leo (1990), *Los bienes terrenales del hombre*, México, Nuestro Tiempo.
- HUERTA GONZÁLEZ, Arturo (1987), *Economía mexicana. Más allá del milagro*, México, Ediciones de Cultura Popular.
- (2007), *Por qué no crece la economía mexicana y cómo puede crecer*, México, Diana.
- (2009), *Hacia el colapso de la economía mexicana. Diagnóstico, pronóstico y alternativas*, México, UNAM-Facultad de Economía.
- HUERTA MORENO (2004), *La política económica del Consenso de Washington y las reformas del Estado y administración pública en México: entre el límite y la contradicción* [versión electrónica], ponencia presentada en el IX Congreso Internacional CLAD, Madrid, 2-4 de noviembre.
- IGUÍÑIZ, Javier (2009), *La pobreza en el mundo* [versión electrónica], en <http://www.rel-uita.org/old/internacional/hambre/pobreza.htm>
- JOHNSON, Gale (1990), *The Peoples Republic of China, 1978-1990*, California, USA, International Center for Economic Growth-Press.
- KAATZ, Issac (1999), "La política económica del Estado en una economía de mercado", *Comercio Exterior*, vol. 49, núm. 3, México, Bancomext, pp. 225-238.

- KALECKI, Michael (1985), *Teoría de la dinámica económica*, México, FCE.
- KEYNES, John Maynard (1990), *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero*, México, FCE.
- KING FAIRBANK, John (1992), *China. Nueva historia*, Barcelona, Andrés Bello.
- KIZNER, Israel M. (2008), Escuela austriaca de economía [versión electrónica] en www.eume.net/cursecon/textos/Kizner-austriaca.htm, última consulta 15 de julio de 2008
- KUNWUANG, Li (1997), *The Affectand Strategy of China's Trade Liberalization*, Tokio, IDE-APEC.
- LAFFONT Y SENIK LEYGONIE (1997), *Price Controls and the Economics of Institution in China*, Development Centres Studies, EUA, OECD.
- LEVY, Santiago (1991), "La pobreza extrema en México: una propuesta política", *Estudios económicos*, vol. 6, núm. 1, México, El Colegio de México-CEE. pp. 47-90.
- _____ (comp.) (2004), *Ensayos sobre el desarrollo económico y social de México*, México, FCE.
- _____ y Evelyn Rodríguez (2007), *Sin herencia de pobreza: el programa PROGRESA-OPORTUNIDADES de México* [versión electrónica], en de.cientific.scientificcommons.org/santiago_levy
- LI Y CHIE YUN (1976), *¿Cómo es la comuna popular?*, Beijing, Ediciones en lenguas extranjeras.
- LOMELÍ MEILLÓN, Luz (2002), *De la "justicia social" al "combate de la pobreza"* [versión electrónica], México, última consulta el 30 de septiembre de 2009.
- LÓPEZ CALVA, Luis Felipe (2005), "Mitos geniales en la política social en México: una propuesta de política pública", nueva época, núm. 9, *El Economista Mexicano*, México, Colegio Nacional de Economistas, pp. 178-186.
- LÓPEZ VILLAFANE, Víctor (2009), *Límites y potencialidades de la economía de México al final del siglo XX*, [versión electrónica], en www.mty.itesm.mx/deptos/articulos/ecomex.html (última consulta 10 de enero de 2010).
- LIU XUE DONG, Song (1997), *Autosuficiencia alimentaria y sistema de producción agrícola. Estudio comparativo entre China y México*, México, Universidad de Colima.
- MANTEY, Guadalupe y Teresa Santos López González (2010), *Política monetaria con elevado traspaso del tipo de cambio*, México, Plaza y Valdés.
- MATHUS ROBLES, Marco Aurelio (2009), "La lucha contra la pobreza en México" [versión electrónica], Observatorio de la economía latinoamericana, núm. 109, www.eumed.net/cursecon/ecolat/mx/2009/mamr.htm
- México (1989a), *Boletín de prensa*, Presidencia de la República, PEF.
- México, Poder Ejecutivo Federal (1983), *Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988*.
- MILLÁN B., Julio y Antonio Alonso Concheiro (2001), *México 2030. Nuevo siglo. Nuevo país*, México, FCE.

- MINSKY, Hyman P. (1992), *The Financial Instability Hypothesis*. Documento preparado para Handbook of Radical Political Economy.
- MONDRAGÓN (2008), "La pobreza en China", en Romer Cornejo Bustamante, *Radiografía de una potencia en ascenso*, México, El Colegio de México, pp. 443-525.
- MONTERO ZENDEJAS, Daniel (1999), *La desaparición del Estado*, México. Miguel Ángel Porrúa.
- MUQIAO, Xue (1984), *Problemas de la economía socialista en China*, Beijing, Lenguas extranjeras.
- NORTH, Douglass C. (2005), *Understanding the Process of Economic Change*, USA. Princeton University Press.
- OCDE (1996), *China Economy*, París.
- _____ (2010), *Economics: Key Tables from OECD* [versión electrónica], en www.oecd-ilibrary.org/oecd/content/tablecollection/2074384x
- ORDÓÑEZ BARBA, Gerardo (2009), "El régimen de bienestar mexicano: entre la exclusión, la segmentación y la universalidad", en Carlos Barba Solano Gerardo Ordóñez Barba y Enrique Valencia Lomelí, México, UDG-COLEF, pp. 404-438.
- ORNELAS DELGADO, Jaime (2005), *El siglo XX mexicano*, t. I y II, México, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla
- ORTIZ CRUZ, Etelberto (1994), *Competencia y crisis en la economía mexicana*, México, Siglo XXI.
- _____ (2006), *Hacia una política monetaria y financiera para el cambio estructural y el crecimiento*, México, Plaza y Valdés.
- _____ (2007), "Políticas de cambio estructural, reevaluación o agotamiento?", *Comercio Exterior*, vol. 52, núm. 10, México, Bancomext, pp. 813-825.
- ORTIZ MENA, Antonio (2000), *El desarrollo estabilizador. Reflexiones de una época*, México, FCE.
- PACHECO LÓPEZ, Penélope (2005), "Liberalización de la política comercial y crecimiento económico de México", *Economía unam*, vol. 2, núm. 4, México.
- PALACIOS SOMMER, Octavio Augusto (2008), "Los poskeynesianos", *Mundo Siglo XXI*, México, IPN-Ciecas, pp. 34-53.
- PAPAIL, Jean y Jesús Arroyo Alejandro (2009), *Migración a Estados Unidos y autoempleo*, Universidad de Guadalajara-UCLA.
- PEF (2008), Boletín de prensa, en www.presidencia.gob.mx
- Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012* [versión electrónica], en: www.gob.mx/presidencia/
- PNUD (1990), *Desarrollo Humano: Informe 1990*, Bogotá, Colombia, Oxford.
- PIRKER, Kristina y Alberto Serdán (2006), *El gasto social en el gobierno del cambio. Análisis del gasto social y del gasto para la superación de la pobreza en la administración de Vicente Fox*, México, Fundar.

- Poder Ejecutivo Federal (1988), *Discurso de toma de posesión del cargo de presidente de Carlos Salinas de Gortari*, PEF.
- _____ (1989), *Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994*, México.
- _____, *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*, México.
- RAVALLION, Martin y Jyotsna Jalan (1999), "China's Lagging Poor Areas", *The American Economic Review*, vol. 89, núm. 2, pp. 301-305.
- ROBINSON, Joan (1970), *La revolución cultural en China*, Buenos Aires, Monte Ávila.
- RODRÍGUEZ Y RODRÍGUEZ, María Teresa (1995), "Reformas económicas en China: de una economía socialista a una economía de mercado", *Asia y África*, México, El Colegio de México, núm. 92.
- _____ (2006), *China. Nuevas políticas agrícolas en el contexto de la apertura exterior*, México, UNAM-IEEC.
- ROMERO TELLAECHÉ, José (2002), "México: cuatro estrategias de crecimiento", *Estudios Sociológicos*, vol. XX, núm. 58, México, El Colegio de México, pp. 147-198.
- ROGOZINSKY, Jacques (1993), *La privatización de empresas en México*, México, FCE (Una visión de la modernización de México).
- ROS, Jaime (2004), *Teoría del desarrollo y la economía del crecimiento*, México, FCE.
- RISKIN, Carl (1991), *China's Political Economy. The Quest for Development Since 1949*, Nueva York, Oxford University Press.
- SALAMA, Pierre (2006), "Apertura y pobreza, ¿Qué clase de apertura?", *Comercio Exterior*, vol. 56, núm. 20, México, Bancomext, pp. 20-32
- SALINAS CALLEJAS, Edmar y María Elena Távera Cortés (2007), "La transición de la economía mexicana 1982-2004", en Gregorio Vidal y Arturo Guillén Romo (comps.), *Repensar la teoría del desarrollo en un contexto de globalización*, Homenaje a Celso Furtado.
- SALINAS DE GORTARI, Carlos (2008), *La década perdida 1995-2006*, México, Debate.
- SALLES, Vania y Rodolfo Tuirán (1995), "Familia, género y pobreza", *El Cotidiano*, México, UAM-Azcapotzalco, pp. 1-13, en www.azc.uam.mx/publicaciones/cotidiano/68/doc2.html
- SALVADOR BENÍTEZ, Loreto (2008), "Desarrollo, educación y pobreza en México", *Papeles de población*, núm. 55, México, Cieap-UAEM, pp. 237-257.
- SHIRK, Susan L. (1993), *The Political Logic of Economic Reform in China*, Berkeley University of California Press.
- SOBARZO FIMBRES, Horacio (2007), "La reforma fiscal en México", *Comercio Exterior*, vol. 57, núm. 10, México, pp. 832-840.
- SOLÍS, Leopoldo (1983), *Reflexiones sobre el panorama general de la economía mexicana*, México, Premiá Editores.
- State Statistical Bureau (1996), *Indicators Economics of China*, Beijing.
- _____ (1997), *Indicators Economics of China*, Beijing.
- _____ (1998), *Indicators Economics of China*, Beijing.

- _____ (2000), *Indicators Economics of China*, Beijing.
- _____ (2009), *Yearbook 2008*, Beijing.
- STIGLITZ, Joseph (2004), *Los felices 90. La semilla de la destrucción*, México, Taurus.
- SUINIAN, Liu y Qungan Wu (1984), *Breve historia de la economía socialista de China (1949-1984)*, Beijing, Beijing Informa.
- SZÉKELY, Miguel (coord.) (2005), *Números que mueven al mundo: la medición de la pobreza en México*, México, Sedesol-CIDE-ANUIES-Miguel Ángel Porrúa.
- TAKAHASHI, Yuriko (2008), "La economía política del alivio a la pobreza: el caso progresa en México", *México y la cuenca del Pacífico*, vol. 11, núm. 31, México, Universidad de Guadalajara-Departamento de Estudios del Pacífico, pp. 59-94.
- THIRWALL, Antony P. (2007), "La relevancia actual de Keynes: el desempleo en los países ricos y pobres", *Investigación económica*, vol. LXVI núm. 262, México, UNAM-Facultad de Economía. p. 15-58.
- TSAO T. H., James (1982), *China's Development Strategies and Foreign Trade*, USA, Lexington Books.
- TODARO, Michael y Stephen C. Smith (2009), *Economic Development*, 10a. ed., Pearson, USA.
- UN-ESCAP (1998), *Economic Reforms and Rural Poverty Alleviation*, Nueva York.
- VALENCIA LOMELÍ, Enrique (2010), "Los debates sobre los regímenes de bienestar en América Latina y en el Este de Asia. Los casos de México y Corea del Sur", *Espiral, Estudios sobre Estado y Sociedad*, vol. XVI, núm. 47, México, UdG, pp. 65-103.
- VALENZUELA FELJOO, José (1988), *El Capitalismo mexicano en los ochenta. ¿Hacia un nuevo modelo de acumulación?*, México, ERA.
- VÁZQUEZ MOTA, Josefina Eugenia (2005), "Presentación", en Miguel Székely (coord.), *Números que mueven al mundo: la medición de la pobreza en México*, México, Sedesol-CIDE-ANUIES-Miguel Ángel Porrúa.
- VILLARREAL, René (1988), *De la industrialización tardía a la reestructuración industrial*, México, Diana.
- _____ (2006), *Industrialización, competitividad y desequilibrio externo en México. Un enfoque macroindustrial y financiero (1929-2010)*, México, FCE.
- VILLARESPE REYES, Verónica y Bertha Susana Merino Martínez (2008), "Los programas contemporáneos de combate a la pobreza en México: alcances y perspectivas" [versión electrónica], ponencia presentada en las XXI Jornadas de Historia Económica. Buenos Aires, 23-26 de septiembre.
- VITE PÉREZ, Miguel Ángel (2007), *La nueva desigualdad social mexicana*, México, Miguel Ángel Porrúa.
- VON HAYEK, Friedrich A. (1994), *El camino de la servidumbre*, México, FCE.

- _____ (2009), *Principios de economía política* [versión electrónica] [Carl Menger], en www.eumed.net/course/textos/menger/introduccion.html
- VON MISES, Ludwig (1927), *Introducción al liberalismo* [versión electrónica], en www.neoliberalismo.com/liberamises.html
- WALDER A. G. (1996), *China 's, Transitional Economy*, Oxford, USA.
- WALTON, Michael (2008), *Reducción de la pobreza en la nueva Asia y Pacífico. Desafíos clave del crecimiento incluyente para el Banco Asiático de Desarrollo*, Ministerio de Industria, Turismo y Comercio-Secretaría de Estado de Turismo y Comercio, Estados Unidos.
- _____ y Gladys López Acevedo (2005), "Pobreza en México. Una evaluación de las condiciones, las tendencias y la estrategia del gobierno", *Banco Mundial en Breve*, núm. 61, enero.
- WANDI, Jiang (1997a), "Estudiando el problema de la pobreza en China", *Beijing Informa*, núm. 12, China, pp. 21-24.
- WANDI, Jiang (1997b), "El socialismo no es igual a la pobreza", *Beijing informa*, China, núm. 12, pp. 25-27.
- WANG, Sheng-Wei (2007), *China's Ascendancy*, Washington, DC, International Publishing House for China's Culture.
- WANG, Yan y Yudong Yao, (2003), "Sources of China's Economic Growth 1952-1990: Incorporating Human Capital Accumulation", *China Economic Review*, núm. 14, pp. 32-52 (obtenido de Science Direct).
- WANG, Young (1991), "A Free market for real state in China", *Daily Business Weekly*, Beijing, pp. 18-41.
- WEN QI (1979), *China*, Beijing, Lenguas Extranjeras.
- WHEELWRIGHT, E. L. y Bruce McFarlane (1972), *Desarrollo y revolución cultural en China*, México, Nuestro Tiempo.
- World Bank (2006), *China Facilitating investment and innovation. A marker-oriented Approach to Northeast Revitalitation*, report 34943-CH. Washington, DC.
- _____ (2009a), *China from the Poors areas to poor people: China's Evolving Poverty Reduction Agenda*, Assessment of Poverty and Inequality in China, Washington, DC, vol. II, report 47349/CH.
- _____ (2009b), "From Poor Areas to Poor People: China's Evolving Poverty Reduction Agenda", *An Assessment of Poverty and Inequality in China*, Washington DC, vol. I, report 48058.
- WU, Jinglan (2005), "Understanding and interpreting Chinese Economic Reform", *Thomson-SouthWestern*, pp. 43-90 (obtenido de Science Direct).
- XIAOPING, Deng (1984), "Construir un socialismo con peculiaridades chinas", *Problemas fundamentales de la China de hoy*, Beijing, pp. 63-64.
- YANES, Pablo (2010), "La lucha contra la pobreza como acción política internacional", *Mundo Siglo XXI*, núm. 19, México, IPN-Ciecas, pp. 42-44.

- YU-MEI, Fang y Liao Hong-xia (2007), "Mutual Promotion Between Culture and Economy: a Viewpoint from Sinicitation of Marxism Culture Theory", *China Business Review*, vol. 6, núm. 3, pp. 21-24 (obtenido de Science Direct)
- ZERMEÑO, Fabiola y Moisés Domínguez P. (2000), "Estado y políticas de combate a la pobreza. Algunas reflexiones para la comprensión de Progres", *El Cotidiano*, vol. 16 núm. 99, México, UAM-Azcapotzalco, pp. 13-21.
- ZENTENO, René (2009), "What is Poverty and why does't it Persist: Mexican perspective", ponencia presentada en el "Segundo Curso Taller sobre Pobreza", San Diego, IOA.

Índice

| | |
|--|-----|
| INTRODUCCIÓN | 5 |
| Capítulo I | |
| FUNDAMENTOS TEÓRICOS DE LA POLÍTICA ECONÓMICA DEL DESARROLLO PARA EL COMBATE A LA POBREZA EN MÉXICO Y CHINA | 19 |
| Introducción | 19 |
| Consideraciones iniciales | 22 |
| La nueva teoría económica liberal | 25 |
| La teoría keynesiana | 35 |
| La política económica en la teoría económica nuevo liberal para el desarrollo económico y el combate a la pobreza | 49 |
| Conclusiones | 54 |
| Capítulo II | |
| POLÍTICA ECONÓMICA DE DESARROLLO Y POBREZA EN MÉXICO, 1983-2009: DEL KEYNESIANISMO AL NUEVO LIBERALISMO ECONÓMICO..... | 57 |
| Introducción | 57 |
| Política económica para el desarrollo económico de corte nuevo liberal, 1982-2009: mercado al mando | 64 |
| Nuevo gobierno: renovadas metas y continuidad, la política económica nuevo liberal: 2000-2006..... | 92 |
| Conclusiones | 104 |
| Capítulo III | |
| POLÍTICA ECONÓMICA Y POBREZA EN CHINA: 1980-2009..... | 107 |
| Introducción | 107 |
| Modelo de desarrollo económico y política económica para el desarrollo chino, 1949-1978..... | 111 |

| | |
|---|-----|
| Segunda etapa del modelo: política económica poskeynesiana | 127 |
| Resultados de la política económica en el periodo 1978-1998 | 139 |
| Tercera etapa, 1999-2009: política económica para el desarrollo de corte poskeynesiano | 150 |
| Conclusiones | 159 |
| | |
| Capítulo IV | |
| POLÍTICAS Y RESULTADOS DEL COMBATE A LA POBREZA EXTREMA EN MÉXICO Y CHINA | 163 |
| Introducción | 163 |
| Evolución reciente de la pobreza a escala mundial en 2008-2009 | 164 |
| Evolución de la pobreza en México | 166 |
| Evolución de la pobreza en China | 185 |
| Conclusiones | 200 |
| | |
| CONCLUSIONES GENERALES | 203 |
| | |
| BIBLIOGRAFÍA | 207 |

La pobreza en México y China: política de combate y resultados, se terminó de imprimir en la Ciudad de México durante el mes de julio del año 2011. La edición, en papel de 75 gramos, estuvo al cuidado de la oficina litotipográfica de la casa editora.



ISBN 978-607-401-393-1