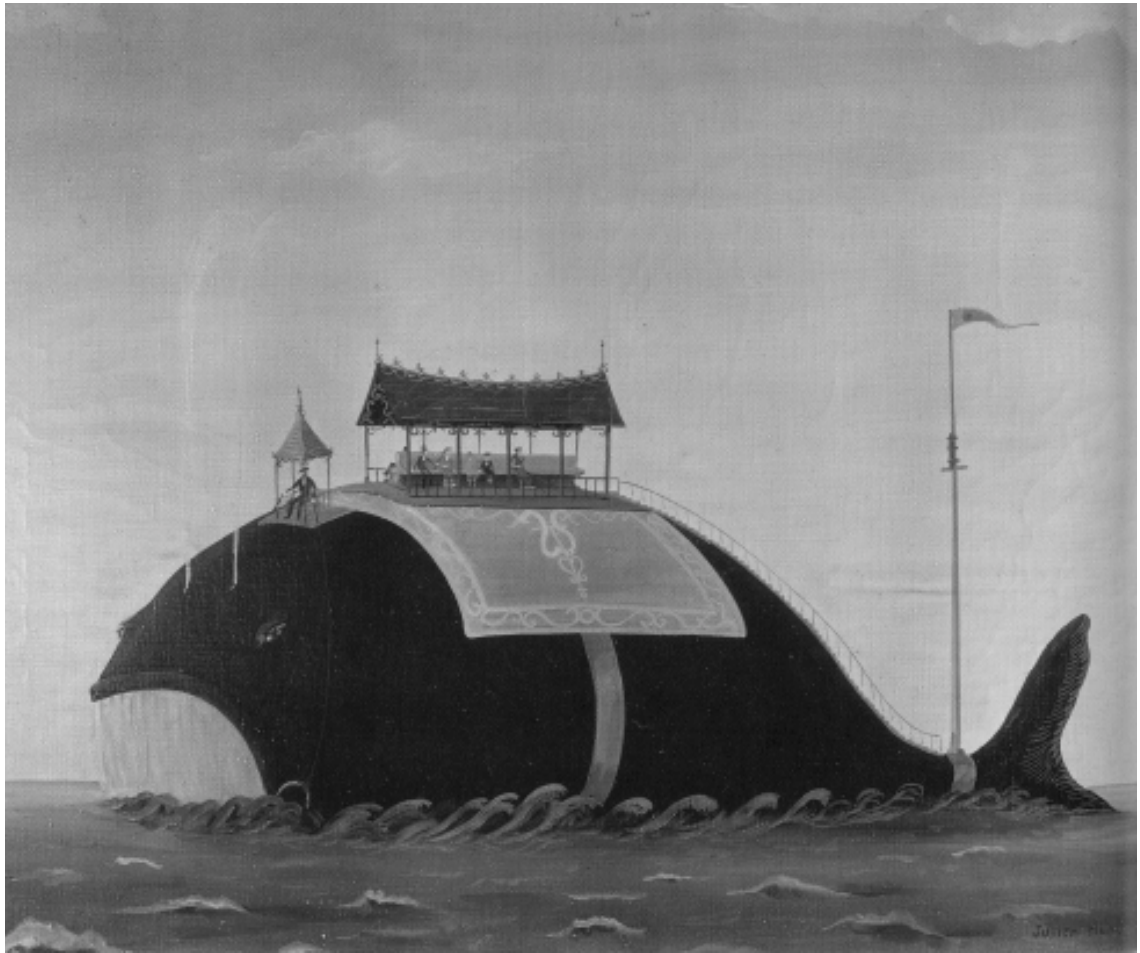


La sustentabilidad en México: ¿estamos mal pero vamos bien?

EDUARDO VEGA



INTRODUCCIÓN

Este artículo tiene como propósito presentar algunos argumentos y evidencias acerca de la insustentabilidad del desarrollo económico y social de México. A

lo largo de los sesenta años más recientes, de 1940 al 2000, pueden documentarse diferentes ciclos y periodos de la economía mexicana que dan cuenta de

momentos de intensa prosperidad económica y movilidad social o de procesos de desaceleración productiva, quiebre de patrones de desarrollo y de significativos retrocesos en términos de bienestar social. El denominador común de unos y otros ciclos y periodos es la persistente concentración del ingreso nacional y la acumulación de pasivos ambientales. Es decir, en el largo plazo, las características del desenvolvimiento económico y social de México, con intensas fases expansivas y profundas recesiones, siempre se han correspondido con situaciones de exclusión y marginación social y con severos procesos de degradación ecológica, agotamiento de recursos naturales y contaminación ambiental.

Esta historia reciente, como punto de partida de cualquier proceso futuro de desarrollo, exige la consideración estratégica de los criterios y prioridades de la sustentabilidad, los cuales tienen que ver, al menos, con el establecimiento de círculos virtuosos entre las dimensiones económica, social y ambiental. De lo contrario, la acumulación de excesivos costos sociales, en términos de pobreza extrema y degradación ambiental, seguirán erosionando la posibilidad y la legitimidad institucional de dicho proceso, imponiéndole límites sociales y biofísicos virtualmente infranqueables.

Debido a la restricción de espacio, en esta ponencia no se desarrollan exhaustivamente cada uno de los argumentos ni de las evidencias aquí aludidas. Sólo se presentan como telón de fondo y se sugieren líneas para discutir la sustentabilidad en México como meta y estrategia de desarrollo.

Cabe recordar que la discusión se centraba antes en la diferenciación entre el crecimiento económico y el desarrollo, donde el primero no necesariamente conducía al segundo, debido a situaciones estructurales de concentración excesiva del ingreso nacional, no obstante los significativos procesos de movilidad social. Ahora, además de seguir presente, aunque masificada, más profunda y sin movilidad social tal

desigualdad económica entre individuos, familias y regiones, resultan evidentes los saldos negativos acumulados del desenvolvimiento económico del país, en términos ambientales.

ALGUNAS EVIDENCIAS Y ARGUMENTOS

Al considerar diferentes criterios para periodizar el prolongado proceso de desenvolvimiento económico de México durante los más recientes sesenta años (1940-2000), pueden encontrarse ciclos y momentos igualmente distintos. En este trabajo se tomaron como criterios de periodización las siguientes variables: i) el crecimiento económico; ii) la inflación; iii) el saldo de la cuenta comercial de la balanza de pagos y, iv) la movilidad social (entendida ésta como la porosidad de la sociedad y las instituciones para permitir que el crecimiento económico se traduzca en el mejoramiento de la población en términos de empleo, ingresos reales y bienestar social).

Una vez identificados los siete periodos resultantes, puede corroborarse que, independientemente de las fases expansivas con alta o baja inflación, el carácter estructural del déficit en cuenta comercial de nuestra balanza de pagos hace que sólo en recesión económica nuestra economía sea superavitaria con el resto del mundo. Es decir, el ahorro externo es, como sabemos, una condición imprescindible para el crecimiento económico del país. De ahí la importancia no sólo de la magnitud y composición, sino de la regulación institucional de ese ahorro externo. También se puede corroborar que durante los primeros cuatro periodos (1940-1953, 1954-1969, 1970-1977 y 1978-1981), con diferentes ritmos y coberturas regionales, la movilidad social en el país fue significativa, con fases dinámicas pronunciadas durante los primeros dos periodos. En contraste, durante los tres periodos más recientes (1982-1987, 1988-1995 y 1996-2000), la movilidad social sufre una caída abrupta y se generaliza la pobreza extre-

ma. Por su parte, en todos y cada uno de los siete periodos, la degradación ecológica, el agotamiento de recursos naturales y la contaminación ambiental están presentes, por supuesto, en diferentes magnitudes y proporciones. En síntesis, la cancelación de la movilidad social y la acumulación de pasivos ambientales de larga duración constituyen la base explicativa de la insustentabilidad del desenvolvimiento económico y social del país.

Por ello, conviene insistir en que la puesta en marcha de políticas coherentes y complementarias en materia económica, social y ambiental son imprescindibles para aterrizar cualquier discurso acerca de la sustentabilidad del desarrollo. Mientras la política social y la ambiental sólo pretendan compensar y remediar *ex-post* los costos acumulados en las fases expansivas o recesivas de la economía del país, podremos discutir si tales políticas son mejores o peores, si son más o menos eficaces, pero deberemos estar conscientes de que por esa vía será aún más difícil acercarse a los procesos que podrían conducir a la sustentabilidad. Por tanto, la sustentabilidad, además de un discurso persuasivo debe constituirse en un conjunto de metas, estrategias e instrumentos, donde la sociedad y los gobiernos sean corresponsables tanto de los procesos de acceso y uso de los ecosistemas, recursos naturales y ambientes rurales y urbanos como de sus respectivos desenlaces en términos de bienestar social neto. Apegado a la evidencia empírica disponible, el siguiente cuadro resume algunos de los principales rasgos agregados del desenvolvimiento económico y social del país, de ese prolongado lapso de sesenta años.

Con el propósito de ilustrar procesos complejos, sin analizarlos pormenorizadamente, los siguientes párrafos sintetizan algunas de las características más sobresalientes de cada uno de los siete periodos identificados. En todos los casos, las preferencias reveladas de la sociedad y las prioridades observadas de política pública exhiben la ausencia o el carácter

marginal y compensatorio de la preocupación institucional por la sustentabilidad del desarrollo económico en el país.

PERIODOS Y VARIABLES: ¿SUSTENTABILIDAD EN MÉXICO?

| | PIB' | p' | BC | MS | DECA |
|-----------|------|-----|----------|----------|----------|
| 1940-1953 | 5.7 | 20 | - 100 | Alta | Muy alta |
| 1954-1969 | 6.5 | 5 | - 500 | Alta | Muy alta |
| 1970-1977 | 5.6 | 17 | - 1 000 | Baja | Muy alta |
| 1978-1981 | 9.2 | 24 | - 2 000 | Alta | Muy alta |
| 1982-1987 | 0.0 | 100 | + 9 000 | Nula | Muy alta |
| 1988-1995 | 2.3 | 25 | - 14 000 | Nula | Alta* |
| 1996-2000 | 5.1 | 17 | - 1 000 | Muy baja | Alta* |

PIB' = tasa de crecimiento media anual en el periodo del producto interno bruto, en porcentajes.

p' = inflación anual (variación porcentual diciembre a diciembre del índice de precios al consumidor).

BC = saldo promedio anual en el periodo de la cuenta comercial de la balanza de pagos, en millones de dólares (BC = exportaciones totales - importaciones totales).

MS = movilidad social, entendida como el termómetro del bienestar derivado del proceso de crecimiento económico (educación y empleo como palancas de la movilidad social).

DECA = degradación ecológica y contaminación ambiental (apreciación cualitativa de la degradación de los ecosistemas, alteración del hábitat de especies de vida silvestre, pérdida de acervos genéticos, agotamiento de recursos naturales, contaminación de cuerpos de agua, suelos, cuencas atmosféricas y paisajes, disminución de los servicios ambientales ofrecidos por los ecosistemas degradados).

* De acuerdo con el Sistema de Cuentas Económicas y Ecológicas de México del INEGI, se calcula que alrededor de un 12% del PIB se perdió anualmente por degradación ecológica y contaminación ambiental (DECA) de 1985 a 1997, lo cual, representa una proporción alta. Se supone, aunque es una valoración hipotética, que en los periodos anteriores dicho valor es muy superior a ese porcentaje, por lo cual, la DECA para esos anteriores periodos se supone aquí como "Muy Alta".

FUENTE: Elaboración propia con información del INEGI, el Banco de México y CONAPO.

PERIODO 1940-1953: DESPEGUE INDUSTRIAL Y DEGRADACIÓN ECOLÓGICA

Este periodo representa la culminación de la transición del modelo primario-exportador del país al modelo de la industrialización mediante la sustitución de importaciones. Fue un periodo de dinámico crecimiento económico (5.7% anual), inflacionario (20%

anual), con saldos deficitarios pero insuficientes de la balanza comercial. En este periodo se hizo evidente la movilidad social que fuera uno de los rasgos más característicos y generalizados del periodo posterior. La degradación ecológica, el agotamiento de recursos naturales y la contaminación ambiental estuvieron asociados a los intensos procesos de conversión de amplias zonas forestales del país en predios agrícolas, mineros, ganaderos y urbanos. Estos años están representados por la ganaderización extensiva en el trópico húmedo mexicano (Veracruz, Tabasco, Campeche, Chiapas, Oaxaca, Quintana Roo y las huastecas potosina e Hidalguense). Al iniciar este periodo, todavía aproximadamente el 60% del territorio del país estaba cubierto por bosques templados y tropicales, pero la industrialización nunca fue vista como la posibilidad estratégica de darle valor agregado a los productos maderables y no maderables sin descremar los bosques, menos aún, por supuesto, de valorizar económicamente los servicios ambientales asociados al manejo adecuado y conservación de los ecosistemas y recursos naturales. En contraste, la conversión de suelos forestales en agropecuarios y urbanos, o de zonas áridas en tierras de cultivo y de extracción de minerales, se tradujo en enormes e irreversibles costos ambientales.

La sincronía de las consecuencias económicas de la Segunda Guerra Mundial con la decisión interna del Estado mexicano de industrializar y urbanizar vertiginosamente al país, coronó un proceso iniciado años antes, donde se crearon las bases institucionales que dieron viabilidad al despegue industrial de este periodo. Tales bases institucionales previas fueron: la profundización de la reforma agraria (1934-1940); la expropiación petrolera y la consolidación del monopolio petrolero estatal (1938 y años subsiguientes); la difundida participación de la inversión pública y del gasto público en obras de infraestructura agrícola, urbana e industrial y, la corporativización de todos los trabajadores rurales y urbanos en

organizaciones prebendarias paraestatales. Durante estos 14 años, el sector agropecuario siguió siendo más dinámico que el industrial, aunque evidentemente aquí se constituyeron las bases del gran dinamismo industrial y urbano por venir.

PERIODO 1954-1969: EL “MILAGRO MEXICANO”

Durante este periodo el país se industrializó, se urbanizó y se modernizó. Las elevadas tasas de crecimiento económico del 6.5% anual con bajos registros inflacionarios que promediaron el 5% anual y una muy ágil y difundida movilidad social, hicieron posible que a los últimos diez años de este periodo se les conozca con el nombre de “desarrollo estabilizador”. La inversión pública en rubros industriales definidos como estratégicos, tales como el del petróleo, la petroquímica básica y secundaria, la electricidad, el agua potable, los guanos y fertilizantes, la infraestructura de riego agrícola, las comunicaciones y transportes, la minero-metalúrgica, entre muchos más, subsidió tanto a la inversión extranjera directa como a la nacional mediante los bajos precios de la energía, de otros servicios básicos y de los insumos intermedios. La inversión extranjera directa ingresó muy activamente en las ramas industriales más dinámicas del periodo, las cuales lideraron el proceso de sustitución de importaciones: la automotriz, los electrodomésticos, los productos químicos y farmacéuticos, los alimentos procesados, las bebidas, el tabaco, las estructuras metálicas, la maquinaria y los equipos industriales, entre otras. Por su parte, el naciente empresariado nacional se dedicó preferentemente a rubros más convencionales que abastecían mercados regionales, como los textiles, los hilados y tejidos, la fabricación de calzado y de prendas de vestir, las industrias de la madera y de muebles, las imprentas y las industrias editoriales, entre otras. Unas y otras inversiones estuvieron protegidas por elevados aranceles, permisos de importación y otras disposiciones administrativas



que garantizaban el dinamismo del mercado interno sin competencia internacional. En el año de 1954, como parte de la realineación cambiaria internacional y de la inflación interna registrada en el periodo inmediato anterior, la moneda nacional se devaluó, pasando la paridad cambiaria de ocho pesos por un dólar a 12.50 pesos por un dólar. El saldo de la balanza comercial siguió siendo deficitario pero exiguo, debido al bajo intercambio de bienes que seguía realizando México con el resto del mundo.

La prioridad del desarrollo industrial y urbano del periodo hizo que el campo mexicano se descapitalizara abruptamente y entrara en una gradual desaceleración productiva que finalizó, dentro de este mismo periodo, con su crisis estructural. De hecho, en este proceso de vertiginosa industrialización y de excesiva y desordenada urbanización, las funciones del campo mexicano fueron fundamentalmente cuatro:

i) ofrecer bienes básicos y baratos para satisfacer la dieta nacional; ii) transferir ingresos a la industria vía los precios relativos de insumos diversos (subsidio del campo a la ciudad); iii) liberar mano de obra rural que migraba a las ciudades para emplearse generalmente en las manufacturas y los servicios y, iv) generar divisas mediante la exportación de bienes agropecuarios.

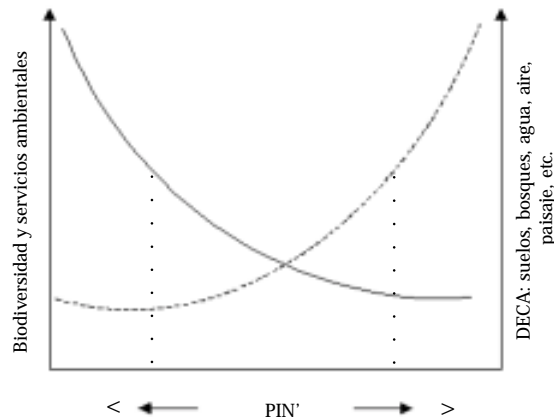
En estos dieciséis años de prosperidad económica y de dinámica movilidad social, se exacerbaban los daños ecológicos y ambientales en diversos entornos y regiones del país. Y aunque nunca se planteó en estos términos, podría decirse que el balance existente entre los beneficios económicos y sociales de la industrialización sustitutiva de importaciones y los elevados costos ambientales de la misma no hizo dudar a nadie en el país acerca de las ventajas de la industrialización.¹ Los inversionistas extranjeros, los

empresarios nacionales, la “aristocracia obrera”, los profesionistas, los maestros, los estudiantes, los burócratas y demás sectores medios de la población no criticaban la impresionante deforestación, la degradación de las cuencas hidrográficas ni la gradual pero creciente contaminación por ruido, gases y desechos en ciudades y zonas metropolitanas. Varios de esos sectores sociales censuraban, y cada vez más vigorosamente, la ausencia de espacios de participación ciudadana, de representación política no corporativa y el acceso a mayores frutos de la prolongada prosperidad económica.

Quizá el ejemplo más conspicuo del periodo, en términos de la insensibilidad estatal y social por los daños ambientales acumulados en el mismo, es la profusa actividad de la Comisión Nacional de Desmontes, nada menos que la deforestación institucionalizada para dar cabida al desarrollo y a la modernización.

La gráfica siguiente ilustra cómo todo proceso de crecimiento económico (registrado en el eje horizontal con mayores o menores tasas de crecimiento del producto interno neto, PIN), implica tanto la pérdida de biodiversidad y de servicios ambientales (línea continua descendente) como la degradación de suelos, bosques, agua, aire, paisajes y otros recursos naturales (línea discontinua ascendente). El intervalo de crecimiento económico, acotado por las líneas verticales punteadas, representa hipotéticamente la franja de aceptación social de los costos ambientales “límite”, consustanciales a menores o mayores ritmos de todo proceso de desarrollo.² Evidentemente, la sociedad no estará dispuesta a sacrificar posibilidades de un mayor crecimiento económico por mantener muy bajos o casi inexistentes los impactos ambientales, pero tampoco aceptará crecer ilimitadamente si ello involucra muchos daños irreversibles de ecosistemas, especies de vida silvestre, acervos genéticos, recursos naturales, servicios ambientales y de la salud de la población.

CRECIMIENTO ECONÓMICO Y COSTOS AMBIENTALES



La sustentabilidad del desarrollo económico y social precisamente alude a no poner en riesgo las opciones de satisfacción de las necesidades de las generaciones futuras por satisfacer las de las generaciones presentes. El hecho es que, en este periodo, conceptualmente la sustentabilidad aún no existía, pero menos aún estaba presente en el terreno de las decisiones y las acciones privadas y públicas.

PERIODO 1970-1977: ENTRE LA CURVA DE PHILLIPS Y LOS LÍMITES DEL CRECIMIENTO

En este periodo, el modelo de desarrollo económico y social del país entra en crisis. Los enormes costos fiscales de la industrialización sustitutiva de importaciones empiezan a ser inabarcables. El prolongado subsidio público al empresariado y a la sociedad en su conjunto no puede continuar. El manejo de las variables macroeconómicas claves mediante la política económica que había sido exitosa durante los anteriores 16 años, ahora exhibía su ineficacia. Para evitar las presiones inflacionarias se frenaba el gasto público y el crédito a la inversión, lo cual, derivaba en tendencias recesivas. Acto seguido, para evitar la recesión económica se aumentaban las erogaciones

y la inversión del gobierno financiadas con emisión monetaria y endeudamiento interno y externo que, además de propender hacia nuevos repuntes inflacionarios, erosionaban la capacidad financiera del Estado y ponían en riesgo los mismos frutos de la expansión inducida. El país se encontraba atrapado en lo que la disciplina económica conoce como la *Curva de Phillips*.³

Después de registrar durante muchos años una inflación promedio anual del 5%, en este periodo dicho promedio anual alcanzó los 17 puntos porcentuales. La prolongada fase de industrialización sustitutiva de importaciones había concluido y, después de 22 años de un tipo de cambio fijo de 12.50 pesos por un dólar, en 1976 se devalúa la moneda nacional alcanzando una paridad de alrededor de 23 pesos por dólar. El nuevo gobierno que entra en funciones en diciembre de 1977, inicia su gestión acudiendo al Fondo Monetario Internacional para negociar un paquete financiero de ajuste macroeconómico y anunciándole a la población un severo programa de austeridad. Las fuentes estructurales de la movilidad social se acabaron y ésta registró aún ciertos logros por inercia y por pugnas distributivas. Los graves y muy lamentables conflictos sociales de los años 1968 y 1971 habían anunciado anticipadamente el final de la movilidad social de antaño.

La profundización de la ya para entonces larga crisis agrícola pretendió erradicarse mediante la promoción difundida de la llamada “revolución verde”. Los “paquetes tecnológicos” de ésta incluían semillas híbridas y mejoradas, uso intensivo de agroquímicos y nuevas técnicas de cultivo en laderas pronunciadas. Entre otros, la «revolución verde» tuvo los siguientes inconvenientes ambientales: excesiva homogeneización de cultivos; pérdida de biodiversidad en semillas y cultivos; mayor propensión a daños por plagas y enfermedades de las plantas; contaminación acumulada de suelos y cuerpos de agua; nuevo impulso a la conversión de suelos forestales en agropecuarios e incre-

mento de la pérdida de suelos por erosión hídrica y eólica. El presidente en turno llegó a expresar como línea estratégica de su gobierno: “... que sólo los caminos y las carreteras se queden sin sembrar”. ¿De maíz, en barrancas, en bosques templados y tropicales, en zonas áridas o costeras, con qué beneficios y costos sociales y ambientales? Nadie hizo en esas fechas ninguna de estas preguntas. Para entonces, el presidente de la República era infalible e intocable, y los bosques templados, las selvas, los matorrales xerófilos y los manglares eran «maleza» y había que derribarla para introducir cultivos, ganado, maquinaria u hoteles, los cuales sí generaban empleos, ingresos y crecimiento. El desarrollo turístico-inmobiliario de Cancún, iniciado en este periodo, expresa fielmente el grado de compromiso social y gubernamental con la preservación de los ecosistemas y los ambientes naturales. Los límites del crecimiento, los fiscales, los financieros, los demográficos y, por supuesto, los ambientales eran cada vez más visibles.⁴

La crisis internacional de los precios del petróleo de 1973-1974 representaba para México la oportunidad de aprovechar esa coyuntura de elevadas cotizaciones internacionales del barril de crudo. La decisión gubernamental fue lanzar una impresionante campaña de prospección de nuevos yacimientos petroleros con el propósito de dejar de ser un país sólo autosuficiente en hidrocarburos para convertirnos en un importante país exportador de petróleo. Precisamente este difícil periodo de ocho años termina debido al éxito súbito de la campaña de prospección, perforación y extracción de crudo, inaugurándose así el periodo siguiente conocido como de “auge petrolero”.

PERIODO 1978-1981: DEL AUGE PETROLERO A LA CRISIS FINANCIERA

En todos estos años seguían acumulándose las frases célebres tanto como los daños ecológicos y ambientales. La principal fuente de estas humoradas, como

podría haber dicho Carlos Monsiváis, seguía siendo el inquilino en turno de Los Pinos. Quien gobernó durante este periodo, dijo al enterarse de las buenas nuevas que le llevaban los entonces funcionarios de PEMEX: "... a partir de ahora, pasaremos de la administración de la crisis a la administración de la abundancia". Y en efecto, la crisis estructural del modelo de industrialización sustitutiva de importaciones se creyó salvada por la sincronía de tres coyunturas afortunadas para el país, dos externas y una interna. Las externas se referían a la elevada cotización internacional del petróleo y a la sobreoferta de crédito internacional a intereses bajos (aunque flexibles), derivada de la recesión productiva existente en los países más desarrollados y a la colocación en el mercado financiero de los excedentes de divisas por parte de los países de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP). La coyuntura interna era el ya aludido éxito de PEMEX, proporcionado por el descubrimiento de nuevos yacimientos en la sonda de Campeche, entre otros importantes mantos petroleros. Sobrevinieron cuatro años de ficción económica empujados por la sincronía de estas tres coyunturas. El resultado fue el endeudamiento excesivo del país en dólares a tasas flexibles de interés, la petrolización como sesgo sectorial de un vertiginoso proceso de reindustrialización realizada por el Estado y la inversión privada, preferentemente en comercio, servicios, instrumentos financieros y valores inmobiliarios. Se creció a más del 9% anual en este periodo, con una inflación del 24% por año y un creciente déficit comercial y en cuenta corriente de la balanza de pagos que, no obstante, no preocupó seriamente a nadie debido a la "bonanza petrolera".

Al perder la OPEP la batalla internacional de los "petroprecios", estos se desplomaron, y al recuperarse las economías de los países desarrollados necesitaban el dinero que años antes habían prestado a tasas flexibles de interés. El mercado financiero internacional, antes sobreofrecido, se vio ahora so-

bre-demandado y las tasas de interés internacional repuntaron significativamente. El asedio de los acreedores mediante la cobranza de la deuda mundial acabó con la euforia mexicana de la "administración de la abundancia". El casi único producto de exportación del país de aquel entonces, el petróleo, se cotizaba a un tercio del precio internacional de la fase de auge. No hay quien salga vivo del apretón de una pinza tan letal. Del auge petrolero pasamos a la severa crisis de la deuda externa. En fin, el desperdicio económico (Brailovsky 1989) y ambiental de este periodo fue notable. En este caso, tal vez los ejemplos más reveladores del desastre ecológico y ambiental fueron los impactos adversos derivados de la construcción y operación de enormes complejos petroquímicos en el trópico húmedo del país, la instalación muy difundida de plantas maquiladoras en la zona fronteriza norte, así como los pasivos ambientales resultantes de la construcción de los complejos siderúrgico-portuarios de Lázaro Cárdenas-Las Truchas, en Michoacán y de Altamira, en Tamaulipas.

PERIODO 1982-1987: CRECIMIENTO CERO, ¿BUENAS NOTICIAS AMBIENTALES?

Con este periodo se inauguran en México un conjunto de profundos e irreversibles cambios estructurales, pero en otra dirección a los experimentados en los anteriores 42 años. Con sus fluctuaciones y periodos, de 1940 a 1981, los aspectos determinantes del crecimiento económico del país fueron la inversión y el gasto públicos, la inversión extranjera directa y una política económica, dicho en forma general, de corte keynesiano. A partir de 1982 y hasta la fecha, igualmente con sus severas y profundas recesiones o con sus fases de recuperación, los determinantes del desenvolvimiento económico del país han sido las exportaciones, la inversión extranjera directa y en cartera, la inversión privada nacional y una política eco-

nómica, dicho en forma amplia, de corte friedmaniano.

El dilema central de este periodo fue: ¿crecer o pagar? Como siempre, no había recursos suficientes para todo, había que optar y se decidió por la disciplina financiera con los acreedores externos, por el ajuste macroeconómico recesivo, por la apertura comercial y la privatización de la gran mayoría de los activos del gobierno. La renegociación permanente de la deuda externa, bajo los esquemas Bradley, Brady y Gurría, se concentraron en discutir los montos adeudados, las sobretasas por créditos de alto riesgo (*spreeds*), la reprogramación de los plazos de pago, los avances de los ajustes fiscal y externo, las bandas cambiarias, así como los programas anti-inflacionarios (o de estabilización).

En este periodo no hubo crecimiento económico: el promedio de estos seis años fue de cero, pero en 1983 y 1986 fue de -4%. La inflación en 1986 alcanzó

el 100% y en 1987, el 159%. Esta recesión hiperinflacionaria o “estanflación” clausuró toda posibilidad de ascenso o movilidad social. La pobreza, siempre existente en el país, se tornó masiva y extrema. La educación y el empleo, que habían sido los cauces del progreso social por excelencia, empezaron a ser caminos inseguros para obtener mejores ingresos e incrementar la calidad de vida. La crisis se afianzó como dato estructural de nuestra economía. Los diseñadores y ejecutores de este macroajuste siempre han argumentado que la responsabilidad de esta honda recesión económica, con sus elevados costos sociales, es de quienes en los periodos anteriores hicieron un uso excesivo de los recursos del Estado para intervenir en los mercados. El llamado proyecto “nacionalista revolucionario” (populista, prebendario, corporativo) quedaba sepultado bajo las severas críticas y el empuje del proyecto “neoliberal”, el cual, por paradójico que parezca mantuvo, redefiniendo-



los, los tres rasgos del anterior (populista, prebendario, corporativo). De hecho, este nuevo proyecto, a pesar de su fe por las virtudes de la libre competencia, desde su inicio intervino los principales mercados para controlar los precios clave de la economía: los salarios, los tipos de cambio, las tasas de interés y los precios oficiales de bienes de consumo difundido (gasolinas, electricidad, teléfono, etcétera). En diciembre de 1987 arrancó el Pacto de Solidaridad Económica (PSE), el cual no fue otra cosa más que la abierta y profunda intervención estatal en los mercados básicos, mediante acuerdos cupulares entre el gobierno federal, los empresarios y los sindicatos oficiales.

Por primera vez, en el largo periodo de referencia, la economía mexicana registra un superávit en su balanza comercial. Evidentemente, este superávit no es resultado de una posición de fuerza y competitividad comercial sino de la muy severa caída de las importaciones debido a la macrodevaluación cambiaria, al racionamiento de divisas y a la contención económica promovida por los nuevos programas macroeconómicos de austeridad, ajuste y estabilización.

Este periodo de estanflación evidencia que el crecimiento económico cero no garantiza la ausencia de impactos ambientales y refuerza la convicción acerca de la insustentabilidad del desenvolvimiento económico y social del país, al extremar la condición de pobreza de buena parte de la población. En síntesis, las prioridades de Estado durante este periodo fueron la renegociación de la deuda externa, el combate a la hiperinflación, la apertura comercial y la privatización económica. Aunque hay que reconocer que, debido al creciente reclamo de la sociedad civil por crisis ambientales en zonas metropolitanas, en este periodo se crea la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE). No obstante, este indiscutible avance institucional expresa la respuesta tardía del Estado ante la gravedad de la contaminación ambiental urbana y de la degradación ecológica acumulada en el país.

PERIODO 1988-1995: DEL “LIBERALISMO SOCIAL” A LA INSUSTENTABILIDAD PROFUNDA

Toda la década de los años ochenta fue declarada por Naciones Unidas como la “década perdida”. Muchas economías no desarrolladas y excesivamente endeudadas (latinoamericanas, asiáticas y africanas), perdieron en términos de crecimiento, empleos, ingresos, progreso y, habría que agregar, de patrimonio natural. México no fue la excepción. En 1988 se difundió el informe de la Comisión Brundtland, *Nuestro futuro común*, el cual se convirtió en la referencia básica de la posterior discusión internacional acerca de la sustentabilidad del desarrollo. Precisamente en ese mismo año, y no obstante la primera publicación de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA), en México dio inicio un nuevo periodo, en el cual permanecieron como prioridades de Estado: el combate a la inflación, el ajuste macroeconómico recesivo, la apertura comercial y la privatización económica. En 1992, la reunión de la Comisión de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente y el Desarrollo (CNUMAD), mejor conocida como la Cumbre de Río de Janeiro, dio como resultado un conjunto de lineamientos estratégicos en torno a la instrumentación del desarrollo sustentable agrupados en un documento denominado *Agenda 21*.

Siendo objetivos, a la luz de las metas y propósitos declarados por el equipo gobernante en este periodo, pueden reconocerse cinco logros importantes para la economía mexicana: i) disminución de la inflación de niveles cercanos o superiores al 100% a otros que promediaron alrededor del 25% anual; ii) mayor captación de capital extranjero, lo cual propicia, en el corto plazo, menores tensiones cambiarias; iii) cuasi-equilibrio de las finanzas públicas en lugar de un pesado déficit gubernamental; iv) diversificación relativa y aumento gradual de la oferta exportable y, v) afianzamiento de la apertura económica y

puesta en marcha del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). La importancia de tales logros económicos, en general, es obvia: cualquier país, con las características económicas, sociales, políticas e institucionales que puedan y quieran imaginarse, preferirá registrar ritmos decrecientes de inflación; mayores ingresos externos captados; finanzas públicas en cuasi-equilibrio; exportaciones diversificadas y acuerdos de integración económica con sus vecinos, en lugar de registrar precisamente todo lo contrario. Sin embargo, la forma y los mecanismos mediante los cuales México alcanzó tales logros obliga a considerar la fragilidad y los costos de los mismos. O para plantearlo de otra manera: ¿qué tan buenos son esos indiscutibles logros con una recuperación desacelerada que terminan en profunda recesión económica en 1995, con una mayor concentración del ingreso que se traduce en niveles de pobreza e inequidad literalmente inmorales y con la persistente degradación ecológica y la contaminación ambiental en espacios rurales y urbanos?

Más allá de tales procesos de degradación ecológica y contaminación ambiental del periodo: ¿acaso se puede hablar de sustentabilidad con una pobreza extrema de estas dimensiones?, ¿puede promoverse la equidad y solidaridad intergeneracional pero no la intrageneracional?, ¿de qué sustentabilidad puede hablarse en este periodo? Con una lenta y muy concentrada recuperación económica (que concluye en profunda recesión, antecedida por el “error de diciembre” de 1994), y con la convicción generalizada en ese entonces de que toda participación pública es deleznable *per se*, sólo el Programa Nacional de Solidaridad (PRONSAOL) pretendió atender la extendida pobreza extrema. Con todo, este instrumento no pudo evitar los deterioros graves en los niveles de empleo, ingresos y educación de la población, tampoco impidió el resurgimiento de enfermedades que ya habían sido erradicadas en periodos muy anteriores.

CONCENTRACIÓN DEL INGRESO EN MÉXICO, 1990

| ESTRATOS SOCIALES | POBLACIÓN (%) | INGRESO NACIONAL (%) |
|-------------------|---------------|----------------------|
| 1° | 30 | 8 |
| 2° | 20 | 11 |
| 3° | 20 | 16 |
| 4° | 20 | 27 |
| 5° | 10 | 38 |

En ese año de 1990, el primer y segundo estratos incluyen a más de 40 millones de personas que viven en condiciones de franca miseria, 50% de la población que concentra solamente el 19% del ingreso nacional. El tercer estrato incluye a más de 16 millones de personas que padecen la presión de no caer en la pobreza y constituyen un 20% de la población que tiene el 16% del ingreso nacional. Se trata de sectores medios, empobrecidos. El cuarto estrato incluye a poco más de 16 millones de personas que están constituidos tanto por ciertos sectores medios como por otros que viven en condiciones de riqueza. Finalmente, siempre en 1990, el quinto estrato incluye apenas a poco más de ocho millones de personas que viven en la más franca opulencia, un 10% de la población que concentra el 38% del ingreso nacional.

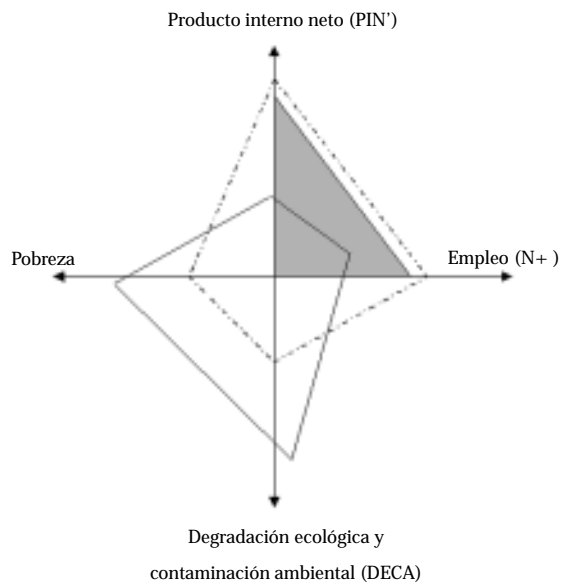
El levantamiento armado en Chiapas en la misma fecha en que se ponía en vigor el TLCAN, los asesinatos políticos de ese mismo 1994, el “error de diciembre” que empobreció a más empresas y ciudadanos, los quebrantos financieros y cambiarios que originaron más tarde El Barzón y el FOBAPROA, así como la crisis institucional y moral del país entero, no permiten sugerir ni por asomo, en este periodo, acercamientos significativos hacia la sustentabilidad. Aún más, los años de 1991, 1992 y 1995 son los peores en términos de contaminación atmosférica en varias zonas metropolitanas, las cuencas hidrográficas no fueron recuperadas ni marginalmente en este periodo y las pérdidas en términos de biodiversidad continuaron en esa misma condición. La lenta y tardía evolución institucional del país en materia ambiental hizo que la Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad (CONABIO) se creara hasta 1992 y que la Secretaría de Desarrollo

Urbano y Ecología (SEDUE) cediera el paso a la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), para que más tarde, también en diciembre de 1994, se conformara la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP). Hay que reconocer que la Cumbre de Río influyó poderosamente a la sociedad civil y a las instituciones gubernamentales del país; en ambos sectores hubieron importantes avances que, no obstante, no permiten evaluar favorablemente a este periodo.

PERIODO 1996-2000: ¿ESTAMOS MAL PERO VAMOS BIEN?

En este periodo, de acuerdo con las variables consideradas aquí, es muy posible que esta crisis continúe por algún tiempo más. Sin embargo, vale la pena hacerse la siguiente pregunta: ¿cuál es la situación actual de nuestro país medido por la vara de la sustentabilidad? Conviene insistir en que la sustentabilidad trasciende lo ambiental y, por tanto, lo lejos o cerca que nos encontremos de ella no es atribuible sólo a la gestión ambiental de nuestros recursos naturales y bienes públicos, sino que tiene que ver también con otros procesos y políticas que más bien aluden a situaciones regionales y locales de bienestar y desempeño económico. Nuestra economía creció en estos seis años a poco más del 5% anual (aunque se ha desacelerado en los dos últimos), se controló la inflación hacia la baja promediando 17 puntos porcentuales anuales, el cada vez mayor déficit en cuenta corriente aparece como una luz de alerta que avisa las posibilidades de “sobrecalentamiento” económico, la movilidad social ha permanecido relativamente estancada, y la degradación ecológica y la contaminación ambiental, de acuerdo con la estimación del Sistema de Cuentas Económicas y Ecológicas de México del INEGI, sigue siendo alta, alrededor del 12% del PIB anual.

Entendiendo que solamente arribaremos a procesos de sustentabilidad en distintos sectores económi-



- Situación inicial: $PIN' < N+ , > Pobreza$ y $> DECA$ = situación de insustentabilidad económica y social.
- - - Situación objetivo (o de «acercamiento»): $> PIN' , > N+ , < Pobreza$ y $< DECA$ = situación que transita hacia la sustentabilidad económica y social.
- Situación imposible: $> PIN' , > N+ , Pobreza$ inexistente y ausencia de $DECA$ = situación ideal pero imposible de alcanzar; conviene mantenerla como meta hipotética.

cos y regiones del país en la medida en que manten- gamos un ritmo elevado y duradero de crecimiento económico con estabilidad de precios y desequilibrios macroeconómicos manejables que, a su vez, genere empleos mejor remunerados y reduzca tanto la mag- nitud de la pobreza como de los costos netos por ago- tamiento de recursos naturales y deterioro ambien- tal, convendrá analizar las evoluciones sugeridas por los rombos de la gráfica anterior. Pareciera que nos encontramos en una situación como la ilustrada por el rombo de línea continua, donde el crecimiento eco- nómico tiene poca capacidad para absorber a la po- blación en edad de trabajar, para disminuir la pobre- za y para evitar y controlar los costos ambientales



del mismo. Si es así, nos hallamos en una situación donde la meta debe ser pasar de ese rombo de línea continua al rombo de línea punteada, manteniendo siempre como aspiración inalcanzable, pero aspiración al fin, la situación dibujada por el triángulo sombreado: crecimiento económico alto, con empleo creciente, inexistencia de pobreza y cero degradación ecológica y ambiental. Sabiendo que esa situación es imposible, la mayor cercanía a la misma será la proximidad mayor a la sustentabilidad del desarrollo.

Ahora bien, el problema a resolver actualmente es, por tanto, ¿cómo transitar de la situación ilustrada por el rombo de línea continua al rombo de línea punteada, lo cual, involucra diferentes opciones de política económica, social y ambiental? Si estas últimas dos mantienen su carácter marginal, reactivo y compensatorio, mientras que la primera solamente

se preocupa de administrar convencionalmente los desequilibrios de las finanzas públicas y de la balanza de pagos, así como de controlar la inflación a la baja, será difícil que México arribe a la sustentabilidad, a pesar de tener las mejores y más eficaces políticas ambientales y sociales pero con los rasgos aludidos. Si la política económica, además de manejar, mediante los instrumentos fiscales, monetarios, crediticios, cambiarios, comerciales, salariales, sectoriales y de precios, la evolución equilibrada de la oferta y la demanda agregadas, empieza a considerar la eficacia y eficiencia públicas del acceso y uso de los ecosistemas y de los servicios ambientales, entonces la equidad podrá ser discutida con menores prejuicios ideológicos y, por ende, la sustentabilidad podrá ser vista como lo que es: un compromiso ético con la especie humana en su entorno natural finito.



En este periodo de los más recientes seis años, el tema de la sustentabilidad pasó de ser un asunto emergente a uno imprescindible, aunque falta dar el salto a que se convierta en una preocupación estratégica, en utopía institucionalizada, en meta, estrategia y política de Estado. La recuperación económica con baja inflación de este periodo, vuelve a plantear la posibilidad de discutir con seriedad, precisamente, la sustentabilidad del desarrollo económico y social del país. Sin embargo, la información acerca de la acumulada degradación de cuencas hidrográficas, la escasez y contaminación de cuerpos de agua, la deforestación y erosión de suelos, el asedio a la fragilidad de los ecosistemas marinos y costeros, la alteración del hábitat de especies silvestres de flora y fauna, la pérdida de biodiversidad, la generación excesiva sin disposición adecuada de residuos sólidos urbanos y peligrosos,

la contaminación atmosférica en zonas metropolitanas, corredores industriales y ciudades medias, así como el cambio climático global, junto con la penosa pobreza extrema del país, hace pensar que estamos ante las últimas oportunidades para darle viabilidad a la utopía de la sustentabilidad.

Estamos mal por la existencia de casos tales como: Guadalcázar, General Cepeda, Sierra Blanca, Industrias Peñoles, deforestación en la Lacandona, desastres en los arrecifes de Cozumel e impactos ambientales en el corredor Cancún-Tulum. Vamos bien porque contamos con un nuevo enfoque regulatorio ambiental integral, multimedios y proactivo, porque tenemos nueva ley de vida silvestre y contamos con nuevas áreas protegidas bajo el régimen de unidades de conservación y manejo de vida silvestre (UMA), además de la cobertura de las 119 áreas naturales protegidas, donde un número creciente de las mismas cuenta con recursos financieros y humanos

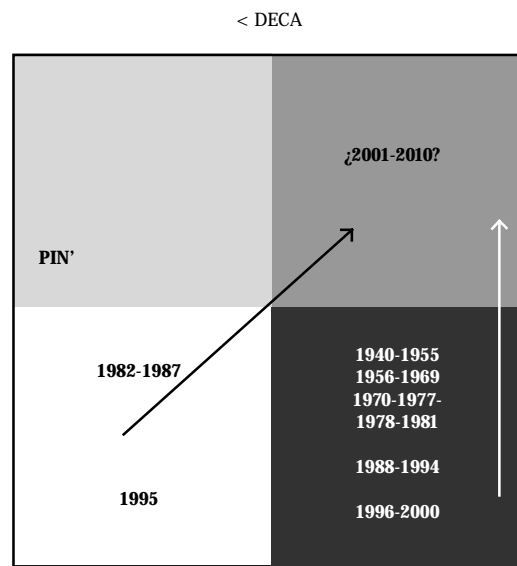
suficientes para su buen funcionamiento. Estamos mal porque en nuestras zonas metropolitanas seguimos incumpliendo las normas ambientales de ozono y partículas menores a diez micras la mayor parte del tiempo, con los consecuentes costos en morbilidad y mortalidad en casos extremos. Vamos bien porque en el Distrito Federal y en su zona conurbada hemos registrado menores contingencias atmosféricas por ozono que en cualquier otro periodo, con menor duración en días y en horas de exposición para la población. Definitivamente seguimos mal pero contamos con mejores armas institucionales y más instrumentos de gestión.

Seguimos mal, pero las organizaciones civiles, profesionales, académicas, empresariales y ciudadanas, en general, son cada vez más vigilantes y están comprometidas con los asuntos ambientales y con los resultados de la gestión pública en la materia.

A MANERA DE CONCLUSIÓN

Todo lo referido en los argumentos y evidencias anteriores puede resumirse en la gráfica siguiente, la cual ilustra que el desenvolvimiento económico del país siempre ha estado ligado a procesos de degradación ecológica y contaminación ambiental tanto en sus fases expansivas como en las recesivas. Por lo tanto, mientras las políticas social y ambiental sean marginales y exclusivamente compensatorias de las externalidades derivadas de la política económica será muy difícil alcanzar la sustentabilidad.

CRECIMIENTO ECONÓMICO E INSUSTENTABILIDAD EN MÉXICO:
CUATRO SITUACIONES BÁSICAS



- SITUACIÓN HISTÓRICA «A»: crecimiento económico no sustentable, seis periodos "expansivos" de diferente intensidad durante 1940-2000.
- SITUACIÓN HISTÓRICA «B»: recesión económica no sustentable, periodo recesivo de 1982-1987 y durante 1995.
- SITUACIÓN HIPOTÉTICA «1»: ecologismo estacionario o conservacionismo extremo sin crecimiento económico. Ecología profunda inviable.
- SITUACIÓN HIPOTÉTICA «2»: crecimiento económico ambientalmente ajustado... hacia la sustentabilidad del desarrollo. Equivalente al "rombo con línea punteada".

NOTAS

1 A escala internacional ya se alzaban voces de especialistas que llamaban la atención acerca de los costos del desarrollo económico, específicamente de los ambientales: Hotelling (1931), Coase (1960), Boulding (1966), Ridker (1967), Hardin (1968), Dales (1968) y Mishan (1969).

2 Detrás de estas situaciones "límite" subyace la discusión conceptual acerca de la "contaminación óptima". Panayotou (1995) y Pearce (1994).

3 La Curva de Phillips plantea la tensión existente entre el desempleo y la inflación, donde para resolver el primero se recomienda echar mano de políticas intervencionistas que pueden derivar en inflación, la cual deberá desactivarse mediante el control de la oferta monetaria y crediticia, y mediante la reducción del gasto público. Cuando este manejo de la demanda agregada no resulta ser eficaz, la Curva de Phillips se convierte de instrumento anticíclico de política económica en trampa del estancamiento inflacionario (o "estanflación").

4 En 1972 se publicó la primera edición de *The Limits to Growth*. Meadows, 1972.

BIBLIOGRAFÍA

- Aspe, Pedro 1993. *El camino mexicano de la transformación económica*. FCE, México.
- Banco de México 1998. *Informe anual*. Varios años, México.
- Boulding, Kenneth 1966. *Economic Analysis*. New York, Harper.
- Brailovsky, Vladimiro, Roland Clarke y Natán Warman 1989. *La política económica del desperdicio. México en el periodo 1982-1988*. Facultad de Economía, UNAM, México.
- CESPEDES 2000. *Política ambiental y ecoeficiencia en la industria: nuevos desafíos en México*. CESPEDES, México.
- y CEMIC, 1998. *Eficiencia y uso sustentable del agua en México: participación del sector privado*, CESPEDES-EMIC, México.
- Coase, Ronald 1960. 'The problem of social costs' en *Journal of Law and Economics* 3, octubre.
- CONABIO-INE 1998. *Aspectos económicos sobre la biodiversidad de México*, CONABIO-INE, México.
- CONAPO-CNA 1993. *La marginación en los municipios de México, 1990*. CONAPO-CNA, México.
- Dales, J.H. 1968. *Pollution, Property and Prices*. Toronto University Press, Toronto.
- Edwards, Sebastián y Simón Teitel 1991. *Crecimiento, reforma y ajuste. Las políticas comerciales y ma-*



creoconómicas de América Latina en los decenios de 1970 y 1980. FCE, Buenos Aires.

- Hardin, Garret 1968. «The tragedy of the commons» en *Science* 162.
- Hotelling, Harold 1931. 'The economics of exhaustible resources' en *Journal of Political Economy* 39.
- INE-SEMARNAP 1999. *Economía de la biodiversidad*. INE, México.
- INEGI 1996. *Sistema de Cuentas Económicas y Ecológicas de México (1985-1992)*. INEGI, Aguascalientes.
- 1999. *Sistema de Cuentas Económicas y Ecológicas de México (1993-1997)* INEGI, Aguascalientes.
- y Secretaría del Medio Ambiente del Gobierno del Distrito Federal 1999. *Estadísticas del Medio Ambien-*

te del Distrito Federal y Zona Metropolitana, 1999.

Aguascalientes.

- y SEMARNAP 1995. *Estadísticas del Medio Ambiente*. Aguascalientes, México.
- y SEMARNAP 1998. *Estadísticas del Medio Ambiente. México 1997*. Aguascalientes.
- y SEMARNAP 2000. *Estadísticas del Medio Ambiente*. Aguascalientes.
- Meadows, Dennis et al. 1972. *Los límites del crecimiento*, FCE, México.
- Mishan, E. J., 1969. *Los costos del desarrollo económico*. Oikos-Tau, Barcelona.
- OCDE, 1998. *Indicadores de desempeño ambiental de México*. OCDE, México
- Padilla-Aragón, Enrique 1966. *Ensayos sobre desarrollo económico y fluctuaciones cíclicas en México (1925-1964)*. Escuela Nacional de Economía, UNAM, 1966.
- Panayotou, Theodore 1995. *Mercados y desarrollo sustentable*. Ediciones Gernika, España.
- Pearce, David y Kerry Turner 1994. *La economía de los recursos naturales*. FCE, México.
- Ridker 1967. *Economic Costs of Air Pollution: Studies in Measurement*. Praeger, New York.
- Rogozinski, Jacques 1997. *La privatización en México. Razones e impactos*. Editorial Trillas, México.
- Salinas de Gortari, Carlos 2000. *México, un paso difícil a la modernidad*. Plaza y Janés, México.
- Secretaría del Medio Ambiente, DGF 2000. *Informe de Trabajo 2000*, SMA-GDF, México.
- SEMARNAP 2000. *Programa de trabajo*. México.
- Solís, Leopoldo 1978. *La realidad económica mexicana: retrovisión y perspectivas*. Siglo XXI Editores, México.
- Tello, Carlos 1978. *México: Informe sobre la crisis (1982-1986)*. Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades, UNAM, México.
- Villarreal, René 1976. *El desequilibrio externo en la industrialización de México (1929-1975)*. Un enfoque estructuralista. FCE, México.

Eduardo Vega es coordinador de asesores del Secretario de Desarrollo Económico del Gobierno del Distrito Federal.
Correo-e: evga@sedeco.df.gob.mx.

FOTOGRAFÍAS: Julien Menu, *Imaginary Whale* (pág. 30); Christian Schuessle y James M. Sommerville, *Ocean Life* (pág. 34), Romare Bearden, *Early Carolina Morning* (pág. 38); Horace Pippin, *Holy Maountain II* (pág. 42) y Henri Rousseau, *The Merry Jesters* (pág. 43). Tomadas de: Wieder, L. (selección y edición) 1994. *King Solomon's Garden. Poems and art inspired by the Old Testament*. Abrams, Nueva York.

Montserrat Aleix, *Xochimilco* (pág. 45). Tomada de *Artes de México*. Xochimilco, número 20, verano 1993, p. 94.