



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE ECONOMIA

INSTRUMENTOS PÚBLICOS PARA EL TRATAMIENTO DE LA
POBREZA EN MÉXICO, 1945-2010.

TESIS

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN ECONOMIA

PRESENTA:

IVAN AARON CRUZ AGUILAR

DIRECTORA DE TESIS:

DRA. MARIBEL GARCÍA ELIZALDE



CIUDAD UNIVERSITARIA, MEXICO D.F. 2015



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

ÍNDICE

Introducción.....	i
i. Políticas públicas para el tratamiento de la pobreza.....	1
i.1. Presentación del capítulo.....	1
i.2. La condición de pobreza y las políticas públicas para su tratamiento.....	2
i.3. Desarrollo económico, desarrollo social y la injerencia del sector público desde la perspectiva del pensamiento económico.	6
ii. El tratamiento de la pobreza durante la Sustitución de Importaciones.....	54
ii.1. Presentación del capítulo.....	54
ii.2. Economía mexicana durante la sustitución de importaciones en México.....	56
ii.3. Combate a la pobreza, 1945-1982.....	67
ii.3.1. Características de la pobreza a nivel nacional.....	67
ii.3.2. PIDER.....	71
ii.3.3. COPLAMAR.....	75
ii.4. Principales resultados sociales.....	81
Anexos.....	85
iii. Instrumentos para el tratamiento de la pobreza durante el modelo Neoliberal.....	92
iii.1. Presentación del capítulo.....	92
iii.2. Economía, pobreza y políticas públicas, 1982 -2010.....	96
iii.2.1. Características del periodo de ruptura.....	96
iii.2.2. Convenios Únicos de Desarrollo.....	98
iii.2.3. PRONASOL.....	108
iii.2.4. PROGRESA.....	118
iii.2.5. Programa de desarrollo humano OPORTUNIDADES.....	132
Anexos.....	142
iv. Los sistemas de atención a la condición de pobreza.....	149
iv.1. Presentación del capítulo.....	149
iv.2. México 1945-2010: políticas económicas y atención a la pobreza.....	150
iv.2.1. Pensamiento económico.....	150
iv.2.2. Política económica.....	152
iv.2.3. Política de tratamiento a la pobreza.....	155
iv.3. Balance Final.....	165
Referencias Bibliográficas.....	169

INTRODUCCIÓN

La investigación que se presenta a continuación se enfoca en describir y analizar en el largo plazo los instrumentos de tratamiento a la pobreza que han sido implementados en México desde los años de la segunda posguerra mundial hasta la actualidad. A través del método histórico comparativo, se intenta contestar las preguntas de cuáles han sido los alcances y límites de estos programas, cuáles son las principales diferencias entre los distintos programas de atención a la pobreza implementados en México, qué tanto ha influido el crecimiento económico en el tratamiento de la pobreza, y qué tan importante ha sido la esfera política en la conformación y aplicación de estas medidas. Al final, puntos importantes saltan a la vista, como el hecho de que las políticas sociales que han sido implementadas para el tratamiento de la pobreza a lo largo de todo periodo de estudio no han tenido aportaciones significativas en la materia, e incluso han contribuido a acentuar las desigualdades; también resalta el papel preponderante que han tenido las relaciones de poder y los procesos políticos; y por último, llama la atención la necesidad, satisfecha sólo parcialmente antes de 1982, de que las políticas de tratamiento a la pobreza estén estrechamente ligadas a una racionalidad general de desarrollo que contemple un sinnúmero de campos fuera de lo estrictamente económico.

En general, se puede hablar de una profunda crisis social en México. La precariedad social, consecuencia de la brecha económica, es preocupante ya que se vuelve un obstáculo; a pesar de que la nación se encuentra clasificada con un índice de desarrollo humano alto, con un lugar 55 de entre 187 países (PNUD, 2013: 16), aún hay 55.3 millones de gente padeciendo pobreza en México (CONEVAL 2015, citado por René, 2015). Joseph Stiglitz, enlista seis razones por las cuales estudiar este fenómeno (2002: 53):

- El desarrollo humano es deseable como un fin en sí mismo;
- Superar el rezago social puede promover una mayor productividad y así aumentar el poder humano sobre los bienes y servicios;
- Reduce la reproducción humana;
- Es bueno para el medio ambiente;
- Puede contribuir a una sociedad civil y una democracia saludable;
- Puede promover la estabilidad política.

La importancia de este problema queda clara cuando nos percatamos que una población, al no contar con un nivel de bienestar que incluya aspectos como educación, salud alimentación, seguridad social, vivienda servicios básicos, entre otro, se encontrará encaminada al estancamiento económico. Lo anterior tiene como consecuencia procesos como la migración, mercado laboral rezagado o informal, baja productividad, inflación, delincuencia y otros problemas que crean un círculo vicioso que pueden ser superados sólo a largo plazo.

En el marco de la globalización, estos aspectos forman un objetivo que se mueve, difuso e inconcluso, y de alguna manera condicionado por la correlación de fuerzas a escala mundial y nacional. Con aquella, sobrevienen grandes tendencias centrífugas, que afectan los mecanismos tradicionales de cohesión política y social. Por un lado, los Estados se ven sometidos a unas exigencias fiscales crecientes, que estrechan su campo de acción en las políticas social; por otro lado, al internalizarse la globalización por parte de los diferentes grupos sociales, se hace cada vez más difícil determinar la estructura de las necesidades colectivas, cambian los patrones culturales y emerge una demanda ciudadana extensa de autonomía, pero también, reclamos múltiples sobre el Estado para que no desatienda la producción y la provisión de bienes públicos, la compensación y la seguridad social (Cordera, 2000: 102).

En este panorama, las instituciones y políticas públicas se ven como un factor decisivo para la superación de este problema: la educación pública toma el papel de inversión y de vehículo para la creación de una ciudadanía democrática y económicamente competitiva; la ampliación de la infraestructura y la modernización de los sistemas productivos; modernización en el ámbito de la información y comunicación; el establecimiento de mecanismos de financiamiento acordes con la imperfección de los mercados internacionales de capital; la protección ecológica; y el mantenimiento y ampliación de una red básica de seguridad y bienestar social, etcétera (Ayala. 1997: 16, citado por Cordera, 2000: 48). El cúmulo de desigualdades resultantes de las convulsiones provocadas por la globalización, junto con el empobrecimiento masivo registrado en el mundo, le han dado a la cuestión social una dimensión central (Cordera, 2000: 49).

Así, las políticas de combate a la pobreza se pueden definir como el conjunto de acciones estatales orientadas a proporcionar asistencia en bienes y servicios, especialmente destinados a la educación, alimentación, salud, vivienda, empleo y las políticas fiscales de ingreso y de gasto público cuyo propósito es mitigar conflictos sociales y mantener los procesos de intercambio privadamente controlados (Molina Álvarez, 1996: 58). En otras palabras, son los instrumentos que implementa el Estado para dar continuidad a las relaciones capitalistas de producción, necesarias en tanto que el poder político depende indirectamente del volumen de acumulación privada.

Cuando el Estado mexicano pierde su fuerza en la esfera de la producción en la década de los años ochenta, se genera un problema en el paradigma del bienestar social, aunado al tipo de políticas económicas aplicadas posteriormente con un perfil más orientado hacia el libre mercado. Esta descentralización, no fue desde la opacidad burocrático-estatal hacia la transparencia de la participación abierta; fue más bien un tránsito hacia nuevas formas de complejidad y diversidad que se acentúan cuando los países sufren desigualdad y pobreza extrema (Cordera, 2007).

Esta disipación del Estado, marca un punto de inflexión muy fuerte entre dos periodos, identificando al primero de 1945 a 1982, caracterizado como un periodo de bonanza económica, condiciones de movilidad social, protección contra la pobreza extrema, la falta de empleo, la inseguridad, etc., pero con un final desfavorable. El segundo periodo, de 1982 al 2010, se identifica por ser poco claro y obtuso, en el cual están presentes factores perjudiciales como la falta de empleo, baja productividad, dependencia económica y bajas tasas de crecimiento, paradójicamente en presencia de variables macroeconómicas estables. Con este panorama se difumina cuál es, o debería ser, el camino apropiado para superar la pobreza; cuál es la estrategia que deben seguir las instituciones en lo social y económico; qué ocurre con la pobreza y la riqueza en México y con qué variables debe evaluarse esta condición; así como las repercusiones del mercado en el desenvolvimiento de la sociedad de nuestro país.

Hemos elegido el método histórico-comparativo con la finalidad de que nos permitirá encontrar las rupturas y continuidades que ha habido en la implementación de los programas seleccionados, así como respuesta a nuestro sistema de hipótesis; este trabajo parte del supuesto de que los instrumentos de tratamiento a la pobreza en México tienen diferencias diametrales entre un periodo y otro, siendo más funcionales, mejor estructurados y con mejores resultados los correspondientes al primer periodo de estudio, sin embargo, el México actual no cuenta con las condiciones macroeconómicas necesarias para reimplementar programas homólogos. De igual forma, los instrumentos de tratamiento a la pobreza en México, tanto en la sustitución de importaciones como en la industrialización orientada a la exportación, no han respondido a las necesidades y capacidades de la población mexicana; por el contrario, se apegan a cumplir márgenes internacionales cuantitativos, mostrar una percepción fragmentada de los hechos económicos y sociales, y explicar la realidad únicamente con base en los factores inmediatos; esto se traduce en que el porcentaje de población en pobreza se ha mantenido relativamente constante a lo largo del periodo 1945-2010.

De esta manera, en el primer capítulo se intentara construir un marco teórico acerca de la importancia de este tipo de políticas, que contempla aspectos como su importancia económica y su medición. Además, este capítulo incluye una somera descripción de algunas posturas que han tenido algunas de las principales corrientes del pensamiento económico respecto al desarrollo económico, el bienestar y la participación del Estado en la esfera económica. Ambos ejercicios tienen el objetivo de exponer conceptos y categorías que den soporte al grueso de este trabajo. El segundo y tercer capítulos corresponden al estudio del caso mexicano en los periodos de 1945 a 1982, y de 1982 a 2010 respectivamente. Cada uno se divide en dos partes importantes: en la primera se exponen tanto el panorama como el tipo de políticas económicas que se suscitaron en el periodo; en la segunda parte, se describen y analizan los programas de tratamiento a la pobreza y sus resultados. De describe también el proceso de reestructuración económica vivido en los años

ochenta, mismo que dio pie a la periodización estipulada. El último capítulo funge como balance de la investigación. En él, se comparan ambos periodos, a nivel económico, y a nivel de los instrumentos de tratamiento de pobreza que a cada uno corresponde, haciendo énfasis en los efectos y alcances de las políticas implementadas.

A nivel personal, la raíz de este trabajo surge gracias a la influencia que tuvieron en mí las personas de avanzada edad que no perdieron ocasión para transmitirme un esbozo de la realidad que vivieron en su juventud o cuando niños, en especial mi abuela materna. El México en el que sus historias se desenvolvían parecía uno diferente al actual, un México mejor, con condiciones y oportunidades para la población en general, muy diferente a lo que los hechos y algunos análisis presentan sobre el México actual y del futuro previsto. Esta investigación es un ejercicio personal para contrastar esas percepciones. Por otro lado, a medida que mi formación académica se fortalecía, era cada vez más evidente que las condiciones en México y de su población no eran las que el discurso oficial emitía, encontrando así un problema entre lo teórico y lo real, reflejando a su vez que las quejas y añoranzas que las generaciones mayores emitían tenían cierto grado de sustento.

Antes de terminar esta introducción me gustaría agradecer a todos los profesores que fomentaron e impulsaron significativamente mi formación, en especial a la Dra. Maribel García Elizalde por su apoyo, su paciencia y comprensión en la elaboración de esta tesis, así como al sínodo por sus excelentes comentarios. Agradezco también a todas las personas que hacen que el planeta sea un lugar mejor para mí; aunque desafortunadamente todos a los que me gustaría mencionar no caben en este espacio, ustedes en su corazón saben quiénes son. A mi familia y a mis amigos: gracias infinitas.

i. POLÍTICAS PÚBLICAS PARA EL TRATAMIENTO DE LA POBREZA

1.1 Presentación del capítulo

Este primer capítulo tiene como intención proporcionar un marco teórico que sirva de sustento para el análisis de los diferentes programas de tratamiento de la condición de pobreza instrumentados en México de la segunda mitad del siglo XX a nuestros días. Asimismo, se intenta dar seguimiento a conceptos teóricos importantes para esta investigación, desde su origen hasta la convención actual en la ciencia económica con la finalidad de entender mejor el enfoque que estos programas han adoptado.

En la primera parte de este capítulo se hace una esquematización sucinta de lo que a la condición de pobreza se refiere, incluyendo su definición, los métodos comunes de medición y su relación con variables como el crecimiento económico, así como sus causas, sus vías de tratamiento y los límites del mismo. Al final de este apartado se hace énfasis en la importancia de la política económica y de la política social para el combate a la pobreza, así como del lugar que toma dentro de toda la gama de responsabilidades del sector público.

En la segunda parte del capítulo se hace una revisión de los principales de los conceptos en torno al desarrollo económico, desarrollo social y la injerencia del sector público en la economía. Estos conceptos se abordan desde la escuela de la economía clásica hasta el pensamiento económico de finales del siglo XX, incluyendo el pensamiento marxista, el marginalista, el keynesiano, neokeynesiano, postkeynesiano, así como del pensamiento estructuralista y el de los teóricos de la dependencia.

1.2 La condición de pobreza y las políticas públicas para su tratamiento

Si bien la condición de pobreza significa un problema tanto a nivel empírico como teórico, han sido muchos los intentos de acercamiento abstracto para descifrar sus causas, repercusiones y vías de tratamiento o contención.

La condición de pobreza es un problema económico que se ha ido recrudeciendo en América Latina con el paso de las últimas tres décadas, y con mayor fuerza en México. Es un problema que, si bien tiene sus raíces en el aspecto material de la población, sus repercusiones tienen resonancia en la vida política y social de la misma.

En términos generales, se denomina *pobreza* a la situación en la que los hogares no logran alcanzar un determinado nivel de vida; esto se asocia con la carencia material de determinadas condiciones en los individuos. Esta definición, sin embargo, delimita a “la pobreza”, como un fenómeno de características objetivas, únicas e independientes al contexto histórico en el que se enmarca, y no permite explicar sus múltiples caras. Como paradoja, son éstas las que hacen imposible una caracterización única y precisa en el plano conceptual y empírico, haciendo difícil medir su magnitud y evolución (Céspedes y Jiménez, 2010: 2).

Para las ciencias sociales la condición de pobreza no sólo se refiere a un conjunto de carencias materiales, si no que ésta constriñe decisiones y acciones, limita la autonomía de los individuos, así como su capacidad de ser y hacer libremente (García, 2013: 23). Esta incluye formas o tipos de pobreza diversos en vez de una definición monolítica y anacrónica. Ésta incluye las necesidades materiales, además de otras de naturaleza no material como la libertad, la posibilidad de la autorrealización, la participación en la sociedad, la calidad del ambiente, el respeto a sus derechos humanos, etc., (Céspedes y Jiménez, 2010: 2).

Así, la pobreza es una condición que refleja situaciones y condiciones distintas de la población, en un tiempo y espacio determinados. Ésta engendra un círculo vicioso, impidiendo la satisfacción de las necesidades básicas de las personas y/o que participen activamente en la toma de decisiones en la sociedad (García, 2013: 14).

En general, la medición de la condición de pobreza ha estado basada en dos metodologías (Grupo de Río, 2007 por Céspedes y Jiménez, 2010: 2-4):

- *Método de línea de la pobreza*. Establece una canasta mínima de consumo; los hogares con un ingreso menor al costo de ella son considerados en condición de pobreza. Los montos correspondientes a la canasta mínima pueden tomar en cuenta los cambios en la evolución del ingreso medio o a la distribución del ingreso. Sin embargo, resulta muy complicado evaluar si las políticas y programas antipobreza han sido o no exitosos en el nivel macroeconómico y a lo largo de un período generalmente amplio.
- *Método de necesidades básicas insatisfechas*. Establece un conjunto de requerimientos mínimos de una familia en alimentación, techo y vestido, cierto mobiliario y equipo doméstico; así como en servicios esenciales provistos por y para la comunidad: agua potable,

servicios sanitarios, transporte público, servicios de atención a la salud, educación e instalaciones y centros culturales. En seguida, se determina si las familias satisfacen o no cada una de las necesidades básicas de acuerdo a niveles de consumo mínimos establecidos. La no satisfacción de al menos una necesidad da pie para incluir a la familia en la lista de familias pobres.

En México, a partir del 2002 se ha aplicado la metodología de 3 líneas de pobreza como el instrumento oficial para medir la magnitud, intensidad sus características de la pobreza (Cabrera 2007: 76):

- *Línea 1:* considera a todos aquellos hogares cuyo ingreso es insuficiente para cubrir las necesidades mínimas de alimentación, equivalentes a 15.4 y 20.9 pesos diarios por persona (pesos del 2000) en áreas rurales y urbanas respectivamente. También llamada pobreza alimentaria;
- *Línea 2:* incluye a los anteriores, así como a los que no tienen la capacidad suficiente para cubrir los gastos mínimos de educación y salud, equivalentes a 18.9 y 24.7 pesos diarios por persona (pesos del 2000) en áreas rurales y urbanas respectivamente. Llamada pobreza de capacidades;
- *Línea 3:* son hogares con ingreso insuficiente para cubrir las dos líneas anteriores más las personas que no cubren las necesidades de vestido, calzado vivienda y transporte. También se llama pobreza de patrimonio.

Independientemente del método que se utilice para medirla, es difícil captar la complejidad de sus múltiples aspectos. Esto puede hacerse sólo de manera parcial; el reducir el fenómeno de la pobreza al comportamiento de una variable específica es un gran error. Un ejemplo de esto podría ser la desigualdad explicada a través de la pobreza: ésta medida con un criterio absoluto puede hacer que parezca que la pobreza disminuye en medio de un ambiente de mayor desigualdad o viceversa. Por otra parte, cuando la pobreza se mide con un criterio relativo hay un traslape entre el concepto de la pobreza y el de la desigualdad. Otro ejemplo es el caso de algunos hogares que pueden calificar como pobres en algunos momentos y en otros no, según se modifiquen las circunstancias del hogar o el entorno económico. Se trata de hogares vulnerables que tiene en altas probabilidades de llegar a estarlo. En conclusión, para acercarse al conocimiento de ciertos aspectos del fenómeno de la pobreza se necesita un conjunto de indicadores complementarios (Céspedes y Jiménez, 2010: 4).

Además, la relación de causalidad respecto a otras variables también es muy compleja. Las causas de la pobreza actual pueden estar en presente o en el pasado, aunque con mayor frecuencia las causas se originan en el pasado, pues es un fenómeno de largo plazo con "círculos de reproducción" que se transmiten de generación en generación (Céspedes y Jiménez, 2010: 7).

Lo anterior dificulta determinar su concepto, su análisis y el diseño de las políticas o medios para enfrentarla, así como evaluar los resultados de estos. Sin embargo, pueden hacer algunas acotaciones.

Una condición clave para la superar la pobreza es el crecimiento económico, sin embargo la relación entre éste y pobreza es dialéctica; el crecimiento económico proporciona los recursos para mejorar el desarrollo social. Estos recursos pueden ser remuneraciones que fluyen hacia los hogares por medio de los mercados o de los recursos fiscales que el Estado utiliza para financiar las políticas públicas que benefician a los hogares. Pero a su vez, factores como la educación, la salud, la alimentación, contribuye al crecimiento económico (Ranis, 2002 en Céspedes y Jiménez, 2010: 7).

Podría esperarse que el crecimiento económico reduzca la pobreza dependiendo al menos de dos características de su comportamiento:

- De la magnitud y persistencia del crecimiento;
- La distribución del ingreso.

Sin embargo, el crecimiento económico no implica reducción de la pobreza como tal. Si bien el crecimiento económico es un elemento importante para reducirla, su relación puede no ser automática, inmediata o suficiente. El desarrollo humano, así como el acceso a los medios que lo hacen posible, se encuentra limitado por cuestiones estructurales, además de cierto margen de la toma de decisiones en los hogares que puede disminuir o potencializarlo (García, 2013: 14).

Debido a esto, resultan necesarias políticas públicas que dirijan la relación entre crecimiento y reducción de la pobreza. Éstas son productos de la toma de decisión del Estado frente a determinadas problemáticas, en este caso, la condición de pobreza. Las políticas se componen de decisiones, acciones y omisiones de los organismos gubernamentales responsables (García, 2013: 11).

Pueden ser políticas económicas o políticas sociales, con objetivos como la reducción de la pobreza, la formación de la ciudadanía, la integración y la movilidad social, la competitividad de la economía a través de inversión en capital humano, etc. (Céspedes y Jiménez, 2010: 7). Dentro de las políticas económicas podemos mencionar:

- Las políticas de crecimiento y estabilidad económica, aunque por sí solos no necesariamente reducen la pobreza;
- Las políticas que incentivan la construcción de infraestructura (carreteras, caminos, electricidad, teléfonos, agua potable) pues permiten mejorar la calidad de vida de la población y su integración a los mercados;
- Las políticas de formación de capital humano, incluyendo poner atención especial a la calidad de los servicios que éstas ofrezcan;
- Una política laboral. Ésta debe incluir programas relacionados con la formación y capacitación de los trabajadores, la competitividad de las pequeñas y medianas empresas, la protección de los derechos de los trabajadores y la cobertura de la seguridad social.

En general, las políticas más eficientes que ayudan a mitigar el problema son aquellas que refuerzan los aspectos positivos entre el combate a la pobreza y el crecimiento económico; éstas

reducen la pobreza mediante el aumento en la productividad de los trabajadores pobres, con lo cual también se contribuye al crecimiento económico (Céspedes y Jiménez, 2010: 7, 67).

A grandes rasgos, existen dos tipos de políticas sociales:

- Políticas universales: Se caracterizan porque ofrecen los servicios a toda la población. Tienen un impacto sobre el bienestar y la productividad de la población, ya sea en condición de pobreza o no. Aunque son políticas claves para la reducción de la pobreza, ésta no es su objetivo exclusivo. Sus impactos dependerán de que el acceso de la población en condición de pobreza a estos programas sea efectivo. En México, un ejemplo de éstas es la política educativa.
- Políticas focalizadas: van dirigidas intencionalmente a la población pobre, vulnerable o a la que tenga determinada carencia. Por consiguiente, suponen la capacidad del Estado para identificar a la población con determinadas características y hacerles llegar efectivamente los servicios.

Las políticas sociales se operacionalizan mediante programas, proyectos y normativas. Las primeras se refieren a un determinado proyecto de sociedad; es decir, cada política social se vincula y asocia a particulares estilos de desarrollo, como veremos en los siguientes capítulos. Por su parte, los programas, proyectos y normativas poseen un carácter instrumentalizador (García, 2013: 13; y Banegas, 2012: 15).

Independientemente de qué tipo de política social se aplique, se encuentran límites y dificultades en el diseño y aplicación eficaz, que incluso pueden llegar a aumentos en la pobreza. Esta ineficacia de la actuación estatal y los limitados resultados humanos se deben al hecho de que el Estado puede *influir* sólo en un "reducido número de las múltiples fuentes de bienestar". En contraste, enfrenta diversas barreras como la dificultad para diseñar y ejecutar los programas propuestos, la falta de recursos fiscales a su disposición, la insuficiente capacidad administrativa para prestar servicios de calidad, el desinterés de las instituciones por las necesidades de los pobres (Céspedes y Jiménez, 2010: 9) y así como la corrupción en la administración de los recursos. Por eso, para evaluar si las acciones del Estado pueden resolver, disminuir, aumentar o, no afectar el problema que les dio origen, es necesario conocer y retroalimentar su proceso decisorio y sus efectos (García 2013: 11).

En gran medida, la solución a estos problemas es la existencia de una estrategia general común dentro de los diversos programas económicos y sociales; si cada programa estableciera preceptos en forma aislada sería inútil. En esta estrategia deben ser definidos el camino económico a seguir, la condición de pobreza y los requisitos que cada programa debe cumplir. En cuanto a las políticas de tratamiento de la pobreza, se deben clarificar las condiciones que se van a combatir y los requisitos para obtener los beneficios de los mismos (Céspedes y Jiménez, 2010: 57).

Asimismo, el clientelismo político, propiciado por la corrupción, se puede evitar mediante la definición de los derechos y obligaciones otorgados por cada uno de los programas; los programas deberán definir las condiciones que los hogares tienen que cumplir para tener el derecho a los beneficios de los programas. Este enfoque dignifica a las personas en la medida en que vaya

acompañado simultáneamente de una definición de “deberes” y de “obligaciones” evitando la dependencia (Céspedes y Jiménez, 2010: 64).

Para finalizar, es importante rescatar la idea de que los programas de combate a la pobreza no son suficientes por sí mismos. Éstos deben implementarse en un contexto macroeconómico estable de largo alcance con medidas orientadas a mitigar el desempleo, el subempleo, la migración, los mercados informales y a mejorar la capacidad del gobierno, la inequidad en la distribución del ingreso, etc. (Palacios, 2007: 200) Si las políticas, tanto económicas como sociales, se visualizan como un todo integral con la finalidad de aumentar la calidad de vida y la productividad de toda la población, habrá mayores posibilidades de acceder a mayores niveles de desarrollo humano.

1.3 Desarrollo económico, desarrollo social y la injerencia del sector público desde la perspectiva del pensamiento económico

Como vimos en el apartado anterior, el crecimiento económico, además de la distribución equitativa del ingreso, es una condición necesaria, aunque no suficiente, en lo referente a contención de la pobreza. A su vez, esta característica se encuentra en función del grado de desarrollo económico alcanzado en la sociedad a observar.

Para la economía, el desarrollo económico es un concepto que se aborda en varios planos, en los cuales, su connotación se ha ido reforzando y acotando, negando y renovando. Ahora en el siglo XXI, con el proceso de globalización, y las recurrentes crisis económicas, la definición de este concepto se torna más delicada.

El concepto desarrollo social y el papel del gobierno como actor económico, o el tamaño del sector público y su intervención económica, también han sufrido múltiples aportaciones, viviendo un continuo vaivén en el pensamiento económico.

Todos estos planteamientos teóricos tienen sus bases en las aportaciones que desde las primeras escuelas del pensamiento se han hecho respecto al desenvolvimiento de la economía y su análisis. En los acápites siguientes se describen tales aportaciones de los clásicos, el marxismo, los marginalistas, el keynesianismo, las teorías del desarrollo económico, y se expondrán las diferencias pertinentes.

Cabe aclarar que a lo largo de las siguientes escuelas analizadas, se intenta identificar cuáles son los requisitos o características que permiten desarrollarse económicamente, esto es, alcanzar un escenario en el que las condiciones son propicias para una producción mayor y constante, y una mejor distribución de los recursos económicos. Otra aclaración importante, es que dentro de los textos consultados, se supusieron como homólogos los conceptos de

desarrollo económico, acumulación sostenida de capital y el crecimiento sostenido de capital.

ESCUELA CLÁSICA

Teniendo como marco el comienzo de la revolución industrial, los economistas del pensamiento clásico, enfocaron su interés en la esfera económica de la producción en una perspectiva a largo plazo. Averiguar las causas y las consecuencias del crecimiento económico (o de la riqueza) era su principal objetivo.

Si bien el proceso de desarrollo económico no es desconocido para esta escuela del pensamiento, no profundizan en él ya que, desde su perspectiva, está implícito en el proceso de aumento de la riqueza. Por tanto, el desarrollo económico es para ellos, "un proceso gradual sobre la base de actitudes favorables ya existentes" (Bustelo, 1999: 51), el cual, deviene junto con en el crecimiento económico.

Los elementos clave del crecimiento son los precios de los factores, su tendencia, y la distribución del producto entre los factores (Perdices 2004: 297). El motor de la riqueza es la acumulación de capital, que para ellos significa reinvertir el excedente económico (Bustelo, 1999: 46). Su análisis consistía en ver los efectos que tenía una variación en la cantidad o calidad del trabajo aplicado a la tierra sobre la tasa de crecimiento de la producción (Perdices 2004: 297).

El pensamiento clásico, tenía por supuesto que la actividad económica respondía a la necesidad de mejorar el estándar de vida. Esto se hace explícito cuando Smith menciona la armonía de intereses entre los individuos y las clases (Roll, 1969: 140). En su modelo, Smith no temía que la propiedad privada o que la desigualdad en su distribución, pudieran ocasionar alguna perturbación de esta armonía, más bien "el libre juego de las fuerzas naturales destruiría las posiciones que no se basaran en aportaciones al bien común" (Roll, 1969: 141).

Los economistas clásicos del siglo XVIII y principios del XIX, estuvieron preocupados por explicar el crecimiento económico. Sostenían que el motor principal de la economía lo constituía la acumulación de capital, entendida como la reinversión del excedente. (Gutiérrez, 2010: 17). La armonía entre individuos y clases sólo podía ser perturbada por la adquisición de privilegios, los cuales eran resultado, no meramente de las instituciones sociales, sino de las acciones urdidas para desafiar la ley natural, es decir de la intervención política (Roll, 1969: 140).

En un nivel más concreto, el análisis clásico rescata la relación que se da entre el campo y la ciudad en una primera etapa del crecimiento. Tanto la división social del trabajo como las

innovaciones tecnológicas en la agricultura generan un excedente que se transfiere a las ciudades para ser empleados en la adquisición de productos de importación y, posteriormente, a la producción de los mismos, lo que constituiría una segunda etapa, radicada fundamentalmente en los procesos de industrialización, en donde el incremento de la productividad laboral desempeña un papel fundamental (Gutiérrez, 2010: 17).

Adam Smith

Desarrollo Económico

Adam Smith (Escocia, 1723-1790) construyó un modelo completo de funcionamiento económico (Perdices, 2004: 117). Para él, el establecimiento del capitalismo industrial contribuye a la creación de una estructura económica en que sólo era posible la supremacía de la iniciativa privada (Roll, 1969: 139). Ésta iniciativa junto con la especialización, que la división del trabajo trae consigo, tienen como consecuencia el incremento de la riqueza:

“La gran multiplicación de la producción de todos los diversos oficios, derivada de la división del trabajo, da lugar a esa riqueza universal que se extiende hasta las clases más bajas del pueblo” (Smith, 1997: 41).

Smith conviene en definir este crecimiento económico o riqueza universal, como los bienes de consumo que se reproducen anualmente gracias al trabajo de la sociedad y no se refiere al dinero que no puede consumirse (Smith, 1997: 658).

El aumento de la riqueza es posible gracias a un círculo virtuoso que impulsa el desarrollo social de la comunidad entera (Roll, 1969: 139), al impulsar a la vez la iniciativa de los individuos, siempre y cuando no haya distorsiones, sesgos o ventajas provocadas por un agente externo (el gobierno). El motor de este proceso radica en la reinversión del excedente (acumulación de capital), puesto que de ésta dependen tanto la ampliación de mercado, la división social del trabajo y el aumento de los salarios (Bustelo, 1999: 46-47).

Este círculo comenzaba con tres puntos: el crecimiento demográfico, la expansión geográfica internacional y la demanda de la agricultura, a saber, el panorama en el que se desenvolvía la economía en la época de Smith. Estos factores desembocaron en una ampliación del mercado, provocando, según él, una mayor división del trabajo. Por tanto, se alcanzaría un aumento de la productividad de la mano de obra, así como una mayor invención e implementación de maquinaria. Al final, se tenía un aumento en la producción total y per cápita (Bustelo, 1999: 46), es decir, un crecimiento de la riqueza.

Grosso modo, para Smith, el crecimiento económico se suscita en la siguiente secuencia: incremento de la inversión (como consecuencia del excedente anterior), un incremento del mercado, incremento en la división de trabajo, un incremento de la productividad, que da pie al aumento salarios, los cuales incrementan la demanda, que a su vez, hace que los beneficios se incrementen, generando la posibilidad de ahorrar y, asimismo, de invertir. Como resultado tenemos la acumulación de capital o reinversión del excedente, o bien, un aumento en el largo plazo de la demanda de trabajo superior al aumento de la oferta de trabajo. Esto es el Estado progresivo de la economía (Perdices, 2004: 119).

Cronológicamente, el “progreso natural de la riqueza” (Smith, 1997: 488) sucede de la siguiente manera: una primera fase, la que comprende un Estado progresivo, comienza con una división de trabajo agrícola y hay también una mejoría en las técnicas agronómicas. Continúa en la ciudad cuando el producto agrícola excedente, se transfiere a las ciudades, desencadenando tres mecanismos: a) el mercado, para comercializarse de manera local, b) el intercambio por productos de importación, y c) el reemplazo de las importaciones por producto local (Bustelo, 1999: 48). En palabras de Smith:

“Según el curso natural de las cosas la mayor parte del capital en toda sociedad que crece se dirige primero a la agricultura, después a la industria, y por último al comercio exterior. Se debió cultivar una parte de la tierra antes de que se pudieran establecer ciudades [...], y se debió poner en marcha alguna clase de industria manufacturera antes de que pudieran pensar en dedicarse al comercio exterior” (Smith, 1997: 488-489).

A pesar de lo anterior, Smith expone que, si bien este “orden natural” debe haber regido en cierto grado a todas las sociedades, también ha sido “corrompido de manera retrógrada”:

“Pero este orden natural de las cosas ha sido en muchos aspectos radicalmente invertido en los modernos Estados de Europa. El comercio exterior de algunas de sus ciudades ha introducido todas sus manufacturas más refinadas, y las industrias y el comercio exterior han ocasionado juntos las mejoras principales en la agricultura. Los usos y costumbres impuestos por los gobiernos primitivos, y que permanecieron cuando estos gobiernos fueron profundamente modificados, los forzaron necesariamente a seguir este orden antinatural y retrógrado” (Smith, 1997: 488).

Una segunda fase, consecuencia de la primera, da lugar al estancamiento de la producción o al Estado Estacionario (Bustelo, 1999: 47), provocando que los salarios se acerquen al mínimo de subsistencia (Perdices, 2004: 119), obstaculizando tanto el incremento de los beneficios como la reinversión del excedente.

Todo lo anterior estaba sujeto a ciertos requisitos: instituciones, límites de suelo, clima, situación respecto a otros países, etc., (Bustelo, 1999: 48), pero más que a esos factores, el crecimiento económico está condicionado por tres aspectos determinantes. En primer lugar, la división del trabajo, condicionada a su vez por la acumulación de capital previa:

“A medida que la división de trabajo avanza, por lo tanto para dar empleo permanente al mismo número de trabajadores, hay que acumular antes la misma cantidad de provisiones pero una cantidad mayor de herramientas y materiales” (Smith, 1997: 356).

En segundo lugar se encuentra la proporción entre trabajo productivo e improductivo. Y por último, el ahorro, para el cual, el dominio de la clase capitalista es primordial; al tener la capacidad de ahorrar, aumentan la posibilidad de aumentar la inversión, por tanto, también aumentaría la producción y el fondo de salarios.

Desarrollo social

En el planteamiento teórico de Smith, en un estado anterior de la sociedad, los individuos podían valerse de sí mismos para obtener las cosas necesarias para su consumo, no así en una sociedad en la que existiese la división del trabajo:

“[...] sin la disposición a permutar, trocar e intercambiar, todo hombre debería haberse procurado él mismo todas las cosas necesarias y convenientes para su vida”(Smith 1997: 47).

Smith define la riqueza como todas las mercancías para la satisfacción de las necesidades que los individuos presentan. Para Smith, los individuos buscan su bienestar por naturaleza, al mismo tiempo y por consecuencia, la sociedad alcanza mejores condiciones, siendo requisito para ello, la división del trabajo y la interacción de la sociedad:

“[...] cada individuo tiene el deseo de obtener el mayor provecho posible para sí mismo; pero es miembro de una comunidad, y la búsqueda de ganancias la llevará a cabo únicamente por caminos señalados por el orden natural de la sociedad. Mediante la división del trabajo, el hombre aumenta la productividad de su esfuerzo, pero deja también de ser independiente de los demás” (Roll, 1969: 136).

Adam Smith expone de manera clara que la clase trabajadora, a pesar de que su interés es el mismo que el de la sociedad general, no tiene la conciencia de entenderlo o de percibir la conexión entre ambos:

“Su condición no le deja tiempo para adquirir la información necesaria, y su educación y costumbres lo vuelven por lo general incapaz de juzgar incluso si estuviese plenamente informado. En las deliberaciones públicas, por lo tanto, su voz es poco escuchada y menos atendida, salvo en algunas ocasiones especiales, cuando sus reclamaciones son animadas, azuzadas y apoyadas por sus patronos, pero no en defensa de su interés sino el de los patronos” (Smith 1997: 342)¹.

Sector Público

Los deberes del gobierno son sólo tres para Smith, y los define como “llanos y comprensibles para el entendimiento común”. El primero es el deber de la defensa contra la agresión extranjera (Roll, 1969: 135), que puede ser alcanzado sólo por dos vías:

“En primer lugar, a través de obligar la práctica de ejercicios militares, forzando el añadir el oficio de soldado al oficio o profesión que ejerzan los individuos. [...] En segundo lugar, mediante la manutención y empleo de un cierto número de ciudadanos en la práctica constante de ejercicios militares, es decir, un ejército” (Smith, 1997: 668).

El segundo, establecer una buena administración de justicia; es decir, proteger a cada miembro de la sociedad contra la injusticia y opresión de cualquier otro miembro de la misma (Roll, 1969: 135). El último, es el construir y mantener instituciones y obras públicas que aunque sean enormemente ventajosas para una gran sociedad, los beneficios jamás reembolsarían los costos en caso de que fuese una inversión individual que desee facilitar el comercio en general (Smith, 1997: 685-691).

Según este autor, los ingresos que deben costear los gastos de la defensa de la sociedad, así como “el sostén de la dignidad del sector público” y todos los demás gastos necesarios del gobierno deben venir de algún fondo que pertenezca al estado, independiente del ingreso de la población, y segundo, de los ingresos tributarios (Smith, 1997: 142).

¹ Este pasaje, podría invitarnos a reflexionar acerca de la importancia política de que los trabajadores velen por sus necesidades y ser responsables de exigir desarrollo social sin dejarla en manos de alguna empresa o institución.

Con los tres puntos anteriores, deja en claro que la imparcialidad es la verdadera función de gobierno (Roll, 1969: 140). Así, se puede concluir que Smith, al aplicar esas reglas a la economía “se convierte en un adversario de todas las formas de intervención del estado en la industria y el comercio” (Roll, 1969: 135). Sin embargo, entre sus líneas encontramos cierta flexibilidad argumental:

“[...] en algunos casos las condiciones de la sociedad no colocan al grueso de la sociedad en la situación en la que todas las capacidades y virtudes que las condiciones requieren, y necesita alguna intervención de estado para impedir la corrupción y degeneración casi total de la gran masa de la población.” (Smith, 1997: 717).

David Ricardo

Desarrollo Económico

David Ricardo (Inglaterra, 1772 1823) se interesó tanto por el estudio del crecimiento, como por sus consecuencias, y consideraba que la distribución era un factor principal de la acumulación, por lo que también se abocó a su estudio (Bustelo, 1999: 49). Definió la Economía Política como la ciencia que estudia la determinación de las leyes de distribución de la riqueza entre las clases de la sociedad, a saber, los terratenientes, los capitalistas y los trabajadores (Ricardo, 1973: 5).

Define la riqueza (conviene en esto con Smith) como los bienes y servicios necesarios para el disfrute y goce. Su aportación radica en que diferencia ésta del valor:

“La riqueza difiere esencialmente del valor, ya que éste depende no de la abundancia sino de la facilidad o dificultad de la producción. [...] La riqueza consiste en los artículos necesarios y en los disfrutes, por tanto, no puede ser aumentada con una disminución cuantitativa, [caso contrario al del valor]” (Ricardo, 1973: 205).

Para él, la distribución de la riqueza en la sociedad está condicionada por factores como “la fertilidad real del suelo, la acumulación de capital y de población, y de la habilidad, del ingenio y de los instrumentos utilizados en [las actividades económicas]” (Ricardo, 1973: 5).

Ricardo expone que, teniendo en cuenta el supuesto de que la riqueza no depende del valor, puede ser incrementada de dos maneras (Ricardo, 1973: 206-9):

- a) Empleando una porción mayor del ingreso en mantener el trabajo productivo, aumentando a la par el volumen de riqueza y el valor de esa masa de riqueza;

- b) haciendo más productiva la misma cantidad de trabajo, lo cual aumentará la riqueza, pero no su valor.

Por otro lado, define al capital como una parte de la riqueza que se emplea en la producción futura; son los medios para emplear mano de obra (Ricardo, 1973: 72-74), y puede incrementarse de igual manera que aquella.

La acumulación de capital depende de la capacidad productiva de la mano de obra; si ésta se efectúa con rapidez, no se podrán proporcionar trabajadores a la misma velocidad. La capacidad productiva de la mano de obra es mayor, a medida que hay mayor abundancia de tierras fértiles (Ricardo, 1973: 74). Ricardo expone que el capital depende de las variaciones accidentales y temporales de los precios naturales de los bienes con respecto a los precios de mercado para ser estimulado a participar en un empleo particular. Son éstas las que hacen que se aporte el capital, en la abundancia requerida para la producción de los diferentes bienes que integran la demanda (Ricardo, 1973: 67).

Para este autor, el desarrollo es entendido como un proceso de acumulación autosostenida de capital, que tiene su límite en la escasez de tierra cada vez menos fértil (Bustelo, 1999: 50) y en el aumento en el precio de la mano de obra. Este proceso, genera aumento de la demanda de trabajo e incremento de los salarios, de la población y de la demanda de alimentos, dando lugar al llamado círculo vicioso ricardiano que sucede de la siguiente manera (Bustelo, 1999: 49):

1. Aumento de la población;
2. Cultivo de tierras cada vez menos fértiles;
3. Crecimiento de los precios agrícolas;
4. Aumento de los salarios;
5. Crecimiento de la población;
6. Crecimiento de la renta;
7. Reducción de los beneficios.

El círculo vicioso ricardiano tiene su límite, o bien en la libre importación de productos agrícolas con un precio menor del coste de la producción local, que evitase el crecimiento de los salarios industriales, o en mantener rígidos los salarios reales, para evitar el perjudicial aumento de la población; es decir, el aumento de los salarios es la única causa de la disminución de los beneficios y de la aparición de las crisis (Bustelo, 1999: 50).

El resultado final del análisis económico de Ricardo, era el arribo al estado estacionario, aunque podía ser contrarrestado por medio de las innovaciones técnicas en agricultura y la industria, la importación de alimentos más baratos junto con el aprovechamiento de las

ventajas comparativas, y el menor crecimiento de la población, provocado a través del control de los salarios reales (Bustelo, 1999: 49). Sin embargo, para él, la llegada del estado estacionario es inminente.

Desarrollo social

En el ámbito del desarrollo social, Ricardo menciona que depende del precio de mercado de la mano de obra, el cual tiende a conformarse con el precio natural de la misma. Este precio natural, es el precio necesario que permite a los trabajadores subsistir y perpetuar su raza (Ricardo, 1973: 71); y depende de los precios de los alimentos y de los productos necesarios y de las comodidades para el sostén del trabajador y de su familia (Ricardo, 1973: 73)

Para él, "Por conducto de los salarios se asegura la felicidad de la gran mayoría de una comunidad cualquiera" (Ricardo, 1973: 80). El autor nos explica que los salarios están sujetos a alzas o bajas debido a dos causas (Ricardo, 1973: 71-74):

- a) Oferta y demanda de mano de obra
- b) Al precio de bienes en que el obrero gasta sus salario.

No obstante, respecto de la fijación de los salarios, deja en claro que estas dos causas deben ser estipulados, por la libre competencia:

"[...] hallándose sujetos a las regulaciones de la oferta y la demanda, los salarios tendrán una tendencia a la baja por el progreso natural de la sociedad. [...] al igual que los demás contratos, se deberían dejar los salarios a la libre competencia y nunca deberían ser controlados ni intervenidos por la legislación" (Ricardo, 1973: 77- 80).

El desarrollo social se incrementa cuando, el precio de mercado de la mano de obra excede su precio natural. En este periodo, la condición de los trabajadores es "florecente y dichosa, y puede disponer en mayor proporción de los productos esenciales y de los goces de la vida, y por ende, criar una familia sana y numerosa [...]" (Ricardo, 1973: 72). Por otro lado, cuando el precio de mercado de la mano de obra es inferior a su precio natural, la condición de los trabajadores es la miseria: "la pobreza los priva de aquellas comodidades que la costumbre convierte en necesidades absolutas" (Ricardo, 1973: 72).

Sin embargo, explica que el desarrollo social es una delgada línea. Cuando los salarios estimulan el crecimiento de la población, crece el número de trabajadores, con lo cual, lo salarios caen nuevamente hasta su precio natural, llegando incluso, a niveles inferiores al primero (Ricardo, 1973: 72). Este escenario cambia, sólo después de que sus privaciones han reducido el número de trabajadores, de que la demanda de mano de obra haya aumentado, o de que

el precio de mercado de trabajo se haya elevado hasta su precio natural. Entonces, el trabajador regresará a condiciones moderadas gracias a la tasa natural de salarios (Ricardo, 1973: 72). Esto es, que la mano de obra tendrá que sacrificar, por cierto periodo de tiempo, sus costumbres o comodidades, hasta que no se ajuste, por el mercado, el precio de mercado a la tasa natural de salarios.

El alcanzar un nivel de desarrollo social es posible mediante la presión de la población sobre los medios de subsistencia. Esto puede darse, ya sea reduciendo la cantidad de habitantes, o bien, que la acumulación sea más rápida (Ricardo, 1973: 76). Sin embargo, el autor hace una acotación: por un lado, en los países ricos, la acumulación más rápida de capital, generaría el empobrecimiento por igual a todas las clases (Ricardo, 1973: 76). Por otro lado, en los países pobres, la acumulación más rápida de capital es el único medio eficaz y seguro de suprimir el mal, máxime cuando sus efectos vendrían a elevar el nivel de vida de todas las clases sociales. (Ricardo, 1973: 76)

Sector Público

Ricardo se torna crítico en cuanto a la participación del Gobierno, tanto en la actividad económica, como en el desarrollo social. Para él, el valor de la independencia es primordial y la sociedad no debe confiarse de la caridad sistemática o eventual, sino en sus propios esfuerzos para ganarse la vida: "evidenciando que la prudencia y la previsión son virtudes necesarias y benéficas, gradualmente alcanzaremos un Estado más sano y fuerte" (Ricardo, 1973: 82). Tanto la asistencia y el desarrollo social de los pobres no pueden asegurarse permanentemente por el Estado sin necesitar de su cooperación, ni la cantidad de "menesterosos, debe requerir algún esfuerzo por parte de la legislatura" (Ricardo, 1973: 81).

A pesar de lo anterior, Ricardo esboza una postura diferente, sólo en el caso de los países pobres, en los cuales, el gobierno, al ser una de las causas de la miseria, tiene por deber tener una mejor gestión:

"En países donde existe abundancia de tierras fértiles, pero donde por ignorancia, desidia y barbarie de sus habitante éstos se exponen a los males del hambre y de la necesidad, y donde la población ejerce presión sobre los medios de subsistencia [...] el mal procede de un mal gobierno, de la inseguridad de la propiedad y de la falta de educación en los habitantes de toda la escala social. Para ser más felices requieren únicamente ser gobernados mejor, y mejor instruidos, ya que el aumento del capital sería el resultado inevitable, después del incremento de la población (Ricardo, 1973: 75).

ESCUELA MARXISTA

La importancia de Karl Marx (Alemania, 1818 -1883) para el ámbito que queremos abordar, radica en que su pensamiento podría considerarse como la primera teoría importante del desarrollo económico, puesto que trata de descubrir las leyes que rigen el movimiento de la economía (Bustelo, 1999:55).

Para Marx, la visión gradualista y evolucionista de los clásicos es totalmente cuestionable. En su enfoque, el valor descansa en el trabajo, pero a diferencia de los clásicos que sostenían la existencia del coste natural del trabajo equivalente al pago del trabajo, para Marx el salario es el equivalente al pago de valor de cambio de la fuerza de trabajo siempre menor al valor de uso de la misma, quedando de manera oculta la relación de explotación que constituye la base del sistema capitalista (Gutiérrez, 2010: 18).

La teoría marxista señala que la economía capitalista se rige por una producción social en contradicción con la apropiación y acumulación privada de la plusvalía; el objetivo principal de los propietarios de los medios de producción es la acumulación de riqueza en forma de valor de cambio (Bustelo, 1999: 55). Sin embargo, este desenvolvimiento, a la postre, culmina en un conjunto de crisis subsecuentes, que pueden ser por sobreproducción o por la tendencia decreciente de la tasa de ganancia (Bustelo, 1999:56-60).

La ley general del capitalismo es contradictoria por el conflicto de clases subyacente y se caracteriza por ser proclive hacia crisis de dos tipos: de estabilidad de capital, provocada por la tendencia decreciente de la tasa de ganancia y por la crisis de sobreproducción (o de realización), generada por la agudización de las relaciones de explotación y la compresión de los salarios, lo que disminuye la capacidad de compra en el mercado interno, bloqueando el desarrollo capitalista (Gutiérrez, 2010: 19).

ESCUELA MARGINALISTA

En general, la tradición marginalista se caracteriza por hacer un análisis del equilibrio económico con énfasis en la esfera de la circulación y la asignación eficiente de recursos, no así en la de producción, como sí hicieron sus predecesores. Asimismo, esta escuela cambió completamente el enfoque metodológico de análisis puesto que se centra en el estudio de las condiciones económicas en un punto estático en el tiempo (Bustelo, 1999: 65), bajo los siguientes preceptos, los cuales permitieron la unificación del pensamiento en el tratamiento de los problemas del valor y la distribución (Perdices, 2004: 297-8):

- Teoría subjetiva del valor basada en la utilidad marginal y la escasez;
- Principio de maximización;
- Principio de sustitución;
- Identidad entre el valor y precios;

- Rechazo a la tesis del estado estacionario;
- Los factores productivos determinados de manera exógena:
 - Son limitados y escasos;
 - Sus precios se determinan mutua y simultáneamente;
 - Precio de mercado dominante respecto al de los factores;
 - Precio de los factores se estipula según su productividad marginal;
- El libre mercado asigna los recursos de forma eficiente y óptima.

Debe tenerse en cuenta que los teóricos marginalistas desarrollaron su estudio en un panorama en el que aparentemente se ha superado el temor al estado estacionario (Bustelo, 1999: 65-86). Este contraste con respecto a Smith y Ricardo, se debió a que en el s. XIX y el inicio del s. XX fue cuando se consolidó el crecimiento de los países hoy desarrollados; se presentaron avances técnicos importantes; los salarios se mantenían por encima del nivel de subsistencia; la tasa de beneficios se presentaba en un nivel alto, etc.

Aunque no existió para ellos una teoría neoclásica del crecimiento ni del desarrollo económico, los marginalistas consideraron, gracias a su visión matemática, que el crecimiento económico era gradual, continuo, armónico y acumulativo (Bustelo, 1999: 68). Por lo anterior, el proceso económico era susceptible de calcularse de manera marginal, lo que al mismo tiempo dio pauta al nacimiento de la economía matemática. En su lugar, sus esfuerzos se concentraron en el análisis del equilibrio general estático (Perdices, 2004: 297). Pese a esto, como aportación marginalista en este ámbito podría rescatarse la tesis de que la economía de mercado, a la postre, conduciría al pleno empleo y al aumento sostenido de los salarios reales, al igual que la participación de los tenientes y capitalistas en la renta nacional (Bustelo, 1999: 68-69). Así, el desarrollo era un proceso progresivo, aunque sujeto a los rendimientos decrecientes del capital. Y la acumulación de éste no estaba limitada por la disponibilidad de mano de obra o por la inversión (Bustelo, 1999: 69).

Estos autores pensaban en un círculo virtuoso en el cual la intensificación de capital provocaba un aumento de los salarios reales y una caída del tipo de interés, provocando que las empresas volvieran a utilizar el capital de manera más intensiva (Bustelo, 1999: 69). Su enfoque desvinculado de los procesos de producción y con una fe ciega en la lógica perfecta del funcionamiento del mercado, fue incapaz de explicar la crisis económica de la Gran Depresión de 1929 en Estados Unidos, razón por la cual fue desplazada del campo de las políticas económicas (Gutiérrez, 2010: 19).

Vilfredo Pareto

Desarrollo Económico

Vilfredo Pareto (Francia, 1848-1923), en su aportación teórica, desarrolló tanto las condiciones del intercambio de bienes, así como los mecanismos de la producción, en el marco del equilibrio general, constituyendo la base de la posterior economía del bienestar (Perdices, 2004: 417).

Desarrolló la *ley de Pareto*, cuya importancia radica en explicar la distribución de la renta de la sociedad. La conclusión que podemos sacar de ésta es el carácter "fútil" de las políticas económicas enfocadas a la distribución de la renta. Para él, el método para conseguir elevar los niveles de renta de determinados grupos sociales sólo podía conseguirse con el aumento de la renta total de la sociedad (Perdices, 2004: 417).

Para Vilfredo Pareto, la Economía Política estudia las acciones lógicas repetidas en gran número que ejecutan los hombres para procurarse las cosas que satisfagan sus gustos (Pareto, 1945: 113). Divide su estudio en: economía pura, lo propiamente esencial, y la economía aplicada, que es la adición de detalles (Pareto, 1945: 114). Pareto no cree que los fenómenos abstractos de la economía pura sean idénticos a los fenómenos concretos. Pero indica que el estudio de la Economía pura es primordialmente útil para emprender el estudio de la economía concreta (Pareto, 1945: 345). La economía pura se compone de tres partes (Pareto, 1945: 114):

1. Estática
2. Dinámica de equilibrios sucesivos
3. Dinámica del movimiento del fenómeno económico

El tercer punto es el que nos interesa en este estudio, haciendo una analogía entre él con el concepto de desarrollo económico actual. A pesar de que a lo largo de su *Manual de Economía Política* hace referencia tanto al desarrollo económico como al desarrollo social en breves pasajes, Pareto hace notar que, en su momento, la ciencia económica es aún muy púber como para saber algo de esta dinámica del fenómeno económico (Pareto, 1945: 115).

Define al equilibrio económico como el resultado de la oposición que existe entre los gustos de los individuos y los obstáculos que enfrentan para satisfacerlos (Pareto, 1945: 118). Estos obstáculos y cómo superarlos son homologados desde su punto de vista con la producción (Pareto, 1945: 119). Para él, la producción "no es otra cosa que la transformación de ciertas cosas en otras" (Pareto, 1945: 285)

Pareto define tres tipos de fenómenos económicos, tanto para la perspectiva de los gustos, así como para la de los obstáculos (Pareto, 1945: 126-9):

1. Las transacciones de todo individuo que se presente en el mercado. El individuo acepta los precios. Se puede resumir como la libre competencia;
2. Las transacciones que convienen a los que saben y pueden modificar las condiciones del mercado. El individuo tiene por fin modificar los precios para sacar ventaja. Su estudio corresponde al monopolio;
3. Las transacciones que quieren organizar todo el conjunto del fenómeno económico de tal suerte que procure el máximo de bienestar y corresponde a la organización colectivista de la sociedad. Corresponde al monopolio pero el fin que se propone es el bienestar máximo compatible con las condiciones en las cuales se encuentran.

El precio lo define como la cantidad de x que hace falta dar para tener una unidad de y (Pareto, 1945: 159). El precio (o valor de cambio) es determinado al mismo tiempo que el equilibrio económico, y el que nace de la oposición entre los gustos y los obstáculos (Pareto, 1945: 184). Pareto es claro en resaltar que no hay una sola causa, sino un gran número de circunstancias las que determinan el equilibrio económico, y por ende, sus precios (Pareto, 1945: 233).

Identifica también a la división del trabajo y a la cooperación como el mismo fenómeno, pero visto desde diferentes perspectivas. Esto es, la producción que necesita la reunión y el empleo de un gran número de elementos. Por su parte, la empresa es la organización que reúne los elementos de la producción. Para este autor, el orden de los principales elementos de la producción es arbitraria y no tiene caso alguno el querer definir su proporción. Esto es, desmiente el concepto de proporciones fijas, basándose en el hecho de que no existe alguna propiedad objetiva de los factores de la producción en proporciones fijas en las cuales conviene combinar los factores (Pareto, 1945: 248). En resumen, los factores de la producción son intercambiables entre sí sin mayor diferencia (Pareto, 1945: 285).

De igual manera, menciona que no tiene relevancia mayor el clasificar aparte los objetos de consumo de los capitales, ya sea por su cualidad o por su duración, dado que al final del periodo ambos se contabilizan bajo la misma partida sin diferencia (Pareto, 1945: 217-23). Otros conceptos que identifica como homólogos son los conceptos de coeficientes de producción, y factores de la producción (Pareto, 1945: 230-1).

Pareto estima que el equilibrio en su dinámica de equilibrios sucesivos, se alcanza de manera automática, dado que los precios y las cantidades en el mercado se van ajustando en los diferentes periodos de tiempo (Pareto, 1945: 155, 266):

“Hemos visto que los gustos y la consideración de las cantidades existentes de ciertos bienes, determinan las relaciones entre los precios y las cantidades vendidas o compradas. De otra parte, la teoría de la producción nos ha enseñado que, dadas esas relaciones, se determinan las cantidades y los precios. El problema del equilibrio está entonces completamente resuelto” (Pareto, 1945: 266).

Como conclusión, el autor considera que en cualquier sociedad, si se estudia sólo desde el ámbito económico, sin tener en cuenta otros aspectos de la misma, la suma de lo que venden las empresas es igual a la suma gastada por el consumo, y que la suma de lo que compran las empresas es igual a la suma de las entradas de los individuos de esa sociedad, es decir “la producción y la circulación forman un círculo” (Pareto, 1945: 254-84).

Desarrollo social

Este autor parte de que la sociedad no es homogénea, y que el pensamiento de la igualdad entre los hombres es absurdo (Pareto, 1945: 100). Menciona que la concepción de igualdad es un medio que utilizan diferentes grupos de poder político para reemplazar una aristocracia con otra (Pareto, 1945: 103). Siendo las desigualdades económicas y sociales, la base de la sociedad jerárquica en la que nos desenvolvemos:

“A las desigualdades físicas, morales, e intelectuales propias del ser humano corresponden las desigualdades económicas y sociales, [...] de tal suerte que [gracias a éstas] se puede definir a la sociedad humana como una colectividad jerárquica.” (Pareto, 1945: 285).

Partiendo de esto, define al desarrollo social, al igual que Ricardo, como la capacidad de servirse de las mejores mercancías, o bien, de elegir la proporción de las mercancías A, B, y C que más le convengan o satisfagan dependiendo de su poder de compra, teniendo en cuenta la calidad de las mercaderías, así como las que son complementarias y las sustitutivas (Pareto, 1945: 195, §19). Como consecuencias del aumento de la prosperidad económica, Pareto explica que se tiene por efecto inmediato aumentar la nupcialidad y la natalidad, y hacer disminuir la mortalidad (Pareto, 1945: 300).

Para poder analizar lo anterior desde la óptica la *economía pura*, y dejando atrás la visión subjetiva, Pareto acuñó y utilizó el instrumento analítico de las curvas de indiferencia, que representan las combinaciones de bienes que resultan igualmente aceptables para un individuo, para expresar el óptimo de bienestar (Perdices, 2004: 417). Éste alcanza, para cualquier individuo, cuando se iguala la tasa marginal de sustitución, o pendiente de la esta curva de indiferencia, entre dos mercancías. Ningún individuo puede mejorar en el intercambio sin

que otro empeore (Perdices, 2004: 418). Por tanto, existen dos tipos de elecciones (Pareto, 1945: 375-6):

- a) Elecciones de las "uniones" para alcanzar cierto fin;
- b) Estando dadas las "uniones", elección de los movimientos a efectuar, entre los que son posibles.

Estas uniones podrían ser concebidas como la superestructura, o bien, como el marco dentro del cual los individuos toman elecciones. Y también nos encontramos con dos tipos de "movimientos" o bien elecciones distintas (Pareto, 1945: 375-6):

- a) Ciertos movimientos pueden ser ventajosos a todos los miembros de la sociedad, o a una parte de entre ellos sin ser desventajosos para los otros.
- b) Otros movimientos no pueden ser ventajosos a una parte de los miembros de la sociedad sin ser desventajosos para otra.

Son los movimientos de la primera clase los que pueden aumentar el bienestar material, así como las cualidades morales, religiosas, u otras cualquiera de todos los miembros de la sociedad, o una parte de ellos, sin perjudicar a los demás, a diferencia de los movimientos de la segunda (Pareto, 1945: 375-6).

Pareto explica que de lo anterior se desprenden dos puntos de vista acerca de cómo el aumento de la actividad económica repercute en el bienestar de la población, siendo el primero de estos el correcto: desde el punto de vista objetivo, existe una relación de mutua dependencia, donde el aumento de la riqueza es la causa, y donde el desarrollo de los sentimientos humanos y el mejoramiento de la condición de los pobres son los efectos. Desde una traducción subjetiva, al contrario, se considera como causa los sentimientos humanitarios, y se imagina que son ellos la causa del mejoramiento de la condición de los pobres, es decir del aumento de la porción de riqueza que consumen (Pareto, 1945: 305).

La utilidad económica también juega un rol importante en el bienestar. En tanto que la posición del máximo de utilidad no se alcance, el beneficio de una rama dada de la actividad económica no es necesariamente un beneficio de la sociedad. Éste no se logra alcanzar, en tanto que la posición del máximo de la utilidad no es alcanzada (Pareto, 1945: 378).

Sector Público

En cuanto a la participación de las instituciones en la economía, Pareto acusa el daño que cualquiera de éstas haga al intentar bloquear el libre cambio, ya sea en organizaciones y/o instituciones de trabajadores, industrias o comercios:

“Entre los principales daños causados por las pretensiones de los obreros, de los sindicatos de capitalistas y de los sindicatos de vendedores, hay que comprender las alteraciones de los coeficientes de producción, que tienen valores diferentes de los que daría el máximo de utilidad.” (Pareto, 1945: 346).

El principal problema, dice él, es que al intervenir, no se permite que las fuerzas del mercado acúñen los precios y cantidades necesarios para alcanzar el máximo de utilidad. Para él, cualquier intento de intervención no está planeado de manera eficaz:

“Si en Inglaterra el libre cambio aumenta la riqueza, las pretensiones de los sindicatos obreros la destruyen. [...] Hay que hacer notar que esas leyes no son eficaces en tanto que crean privilegios” (Pareto, 1945: 394 y 373).

Alfred Marshall

Desarrollo Económico

Alfred Marshall (Reino Unido, 1842-1924) realizó grandes aportaciones a la ciencia económica. Tanto en el método como en el ámbito teórico. Por una parte introdujo el método del equilibrio parcial como instrumento sistemático de investigación y análisis en la ciencia económica (Manuel de Torres en Marshall, 1957: XI-XII). Este método consiste en hacer un análisis con las variables importantes y tomar las demás como constantes, a diferencia del equilibrio general. En cuanto al ámbito teórico, Marshall acuña conceptos importantes como son: sustitución al margen, ganancia del consumidor, cuasi-renta, elasticidad de la demanda, economías internas y externas, etc.

Marshall define la economía como la ciencia de la riqueza, a la vez que estudia la acción del hombre en la sociedad, cómo satisface sus necesidades, y cómo pueden ser medidos en términos de riqueza o dinero (Marshall, 2005: 60).

Define la riqueza como cosas deseables, es decir, en cosas que satisfacen necesidades humanas, directa o indirectamente; estos pueden ser bienes materiales o lo que él llama “bienes inmateriales”. Los bienes materiales comprenden las cosas útiles y todos los derechos a poseer, utilizar o derivar beneficios de las cosas materiales o de percibirlos en el futuro. Los bienes inmateriales son de dos clases²: bienes inmateriales internos, que se definen como las propias cualidades y facultades para la acción y para la diversión de un individuo; o bien

² Así, al hablar de bienes inmateriales internos o capacidades industriales, Marshall hace un guiño, sin saberlo, al enfoque de las capacidades humanas: “Podemos definir la riqueza personal de modo que comprenda todas aquellas energías, facultades y hábitos que contribuyen directamente a hacer que las personas sean industrialmente eficientes, junto con aquellas relaciones comerciales y asociaciones de todas clases” (Marshall, 2005: 70).

los bienes inmateriales externos, que consisten en relaciones beneficiosas con otras personas y servicios personales de diversa especie. Las dos clases juntas constituyen los bienes económicos (Marshall, 2005: 67-70).

Para este autor, al igual que para Pareto, el valor se define como el valor de cambio, es decir, una mercancía en términos de otra, en un lugar y tiempos específicos:

“El término valor es relativo y expresa la relación entre dos cosas en un lugar y tiempo determinados.” (Marshall, 2005: 74-76).

Considera que la economía y la sociedad se caracterizan por tener una naturaleza acumulativa, y que la distribución es relativa igual que el valor:

“El principal resultado de este estudio de la distribución tiende a sugerir que las fuerzas sociales y económicas en acción están cambiando, la distribución de la riqueza; y que su influencia es acumulativa.” (Marshall, 2005: 765).

Así como sus colegas marginalistas, Marshall no formula una teoría del crecimiento ni de desarrollo económico de manera concreta. Para él, la acumulación de la riqueza tiene causas muy variadas, y dependen de muchos factores según el lugar y el tiempo de análisis, tanto económicos, sociales y culturales:

“Las causas de la acumulación de la riqueza [...] dependen mucho de las sanciones sociales y religiosas” (Marshall, 2005: 273).

También expone que, a pesar de lo anterior, hay factores clave que sí tienen que estar presentes, como el progreso de la ciencia, la técnica y el capital acumulado:

“De ese modo y paulatinamente la riqueza y la ciencia han ido creciendo, y con ello ha aumentado el poder del ahorro y la facultad de extender los conocimientos” (Marshall, 2005: 272).

Además de lo anterior, la implementación exitosa de capital y trabajo dependen de tres características del lugar donde va a ser efectuado dicho proceso:

- a. Los recursos naturales;
- b. La facilidad que el lugar tenga para aprovecharlo, como consecuencia de la ciencia y de la organización social e industrial;
- c. El acceso a mercados en los que pueda vender el excedente de su producción (Marshall, 2005: 727).

Incluso, respecto al último punto, hace hincapié en que los denominados países “nuevos”, encontrarán la causa principal de su prosperidad específicamente en los mercados del mundo antiguo. Estos ofrecen oportunidades de prosperidad, si bien no inmediatas, si para las entregas futuras de mercancías (Marshall, 2005: 728).

Todos estos factores ayudan a aumentar la productividad del trabajo y, a la par, aumentan la satisfacción de más necesidades y la creación del excedente económico, que funciona como fuente de acumulación de la riqueza. La diferencia entre la renta total y los gastos necesarios aumenta la posibilidad de ahorrar y por tanto puede acumularse una mayor riqueza (Marshall, 2005: 272-274). El interés del capital también juega un papel importante; dado que el aumento de éste incentiva el ahorro, y por tanto la inversión, un aumento en el precio de demanda del ahorro, lo aumenta, ya que aumenta el deseo de ahorrar (Marshall, 2005: 282). Sin embargo, Marshall hace una aclaración importante respecto al impacto de este excedente: la inversión anual es sólo una parte del stock ya existente y, aunque se produjera un incremento de ahorro en un año, éste no aumentaría de una manera considerable en este periodo (Marshall, 2005: 282).

Para Marshall, en general, la acumulación de la riqueza es el beneficio de un aplazamiento de la satisfacción de las necesidades, y es el resultado de la capacidad que el hombre tiene para prever el futuro, apoyando para ello en la ciencia y la técnica en constante desarrollo (Marshall, 2005: 279):

“El placer adicional que un labrador que ha construido una choza para hacer frente al mal tiempo obtiene de su uso, mientras la nieve penetra en las de sus vecinos que han realizado un menor esfuerzo en construir la suyas, es el precio ganado por su trabajo y la espera” (Marshall, 2005: 279).

El crecimiento de la riqueza supone, entonces, un aplazamiento deliberado de un placer en lugar de aprovechar la facultad de disfrutar y saciarlo de manera inmediata. Este sacrificio, o previsión tiene su causa en la capacidad de un individuo en aplazar ese disfrute; es decir, en su voluntad, sus hábitos, y su habilidad para “apreciar el porvenir” y hacer previsiones (Marshall, 2005: 280). Para Marshall, la principal causa que rige la acumulación de la riqueza es la costumbre, los hábitos de dominio sobre sí mismo y de la apreciación del futuro. Otro factor importante en esta ecuación son afectos familiares, pues la seguridad económica de la familia constituye un fuerte incentivo para lograr los anteriores. También menciona, que el progreso de la ciencia y del conocimiento impulsa esta seguridad (Marshall, 2005: 282):

“El progreso y la difusión de la ciencia están constantemente tendiendo a la adopción de nuevos procedimientos y de nuevas maquinarias que economizan esfuerzo humano, a condición de que gran cantidad de éste se

emplee durante bastante tiempo para conseguir el fin último que se persigue” (Marshall, 2005: 270-271).

Por otra parte, este autor no concibe algún problema al suponer una restricción “leve y temporal” de la acumulación de la riqueza material. Menciona que, aun desde el punto de vista económico, un freno paulatino a la actividad puede generar una mejor plataforma de oportunidades en la población, y a la postre, resultar en el crecimiento de la eficiencia “hábitos” que den por resultado un alza en el crecimiento (Marshall, 2005: 277).

De igual modo, Marshall señala un límite que encuentra para la acumulación de la riqueza es el consumo excesivo, que se facilita gracias a la economía de tipo monetaria, junto con los hábitos comerciales que él observa en su época (Marshall, 2005: 274). Un ejemplo de esto puede ser que el desarrollo del medio ambiente industrial, que en primera instancia tiende a aumentar el valor de la tierra, disminuye muchas veces el valor de la maquinaria y demás clases de capital fijo (Marshall, 2005: 736).

Desarrollo social

Como se señaló, el crecimiento económico permitía la riqueza tanto material como inmaterial (Marshall, 2005: 276n). Él nos menciona que (siendo el autor marginalista que hace más énfasis en ello), el factor importante en el estudio de la economía, en específico del consumo, es el bienestar, y la llegada a él mediante la superación de la pobreza (Marshall, 2005: 109). La ciencia económica, dice, tiende a la creencia de que no existe necesidad ni justificación para que la extrema pobreza subsista al lado de una gran riqueza (Marshall, 2005: 766-767):

“El progreso [de las clases bajas de la época que vive Marshall] ha llevado a desarrollar un interés a la cuestión de si sería realmente posible que todos los seres humanos iniciaran su existencia con una regular probabilidad de llevar una vida culta, libre de sufrimientos que la pobreza lleva consigo y de las influencias embotadoras de un trabajo mecánico excesivo; [...] El espíritu de la época induce a dedicar una mayor atención a la cuestión de si es o no posible lograr que nuestra creciente riqueza contribuya en mayor grado al bienestar general, y esto nos obliga a examinar hasta qué punto el valor de cambio de cualquier elemento de riqueza, ya sea de uso colectivo o individual, representa con exactitud el aumento que éste aporta a la felicidad y al bienestar ” (Marshall, 2005: 109).

Sin embargo aclara que esta cuestión no puede ser resuelta completamente por la ciencia económica, ya que la respuesta también recae en disciplinas como la ética y la política así como de la naturaleza humana. Aun así, una parte muy importante de este problema, su resolución depende de aspectos de la ciencia económica (Marshall, 1957: Introducción).

Este autor crítica a la ciencia económica anterior a él por no tomar en cuenta las capacidades y habilidades técnicas e industriales como parte de su estudio. Para él, la distribución de la riqueza equitativa, acelera la producción y acumulación de riqueza:

“Los viejos economistas no daban la suficiente importancia al hecho de que las facultades humanas son un medio de producción tan importante como cualquier otra clase de capital, y podemos llegar a esta conclusión, opuesta a la suya, de que todo cambio en la distribución de la riqueza, que atribuya más a los que viven de un sueldo o salario y menos a los capitalistas es susceptible, en igualdad de circunstancias, de apresurar el aumento de la producción material, y no retrasará de un modo perceptible al acumulación de riqueza material” (Marshall, 2005: 276).

También justifica el hecho de que las "capacidades industriales", como él las llama, sean consideradas como económicas, ya que son una medida de valor indirecta:

“Las facultades industriales tienen también derecho a ser consideradas como económicas por el hecho de que su valor es algo así como una norma capaz de tener alguna clase de medida indirecta. La cuestión de si vale la pena hablar de ellas como de una clase de riqueza es meramente de conveniencia” (Marshall, 2005: 71).

Por otro lado, define el aumento de nivel de vida como la elevación en la inteligencia, energía y dominio de sí mismo. Estas destrezas permiten empatar las actividades económicas con las necesidades:

“Una elevación [en el nivel de vida], conduce a dedicar un mayor cuidado y juicio a los gastos, a evitar el uso de alimentos y bebidas que agradan al paladar, pero que proporcionan fuerza y los modos de vivir que son malsanos física y moralmente (Marshall, 2005: 747).

El aumento en el nivel de vida de toda la población elevaría el dividendo nacional y la participación de cada industria, elevando la eficiencia de cada una y con ello, sus salarios reales (Marshall, 2005: 747):

“[...] la Economía es, por una parte una ciencia de la riqueza, y por otra, aquella parte de las ciencias sociales que estudia la acción del hombre en la sociedad, en que trata de los esfuerzos de éste para satisfacer sus necesidades, en cuanto éstas y aquéllos pueden ser medidos en términos de riqueza o de su elemento representativo, el dinero.” (Marshall, 2005).

ESCUELA KEYNESIANA

El enfoque keynesiano surge como un mecanismo para afrontar la crisis de 1929, fue por eso que hizo énfasis en el análisis del capitalismo de los países desarrollados en el corto plazo. También criticó la confianza excesiva otorgada al mercado, concluyendo en que éste no permite la asignación óptima, ni el pleno empleo. Sin embargo, según J. M. Keynes (Reino Unido, 1883 –1946), el Estado debe intervenir en la esfera económica para aumentar la demanda “efectiva”, generar efectos multiplicadores e impulsar la economía a su nivel potencial (Gutiérrez, 2010: 20).

Keynes suponía que la economía neoclásica tenía ciertos límites que ellos no habían podido vislumbrar, cegados por la idea de que el mercado conduce por sí solo al ajuste automático de la economía (Bustelo, 1999: 82). La postura de Keynes respecto a la teoría clásica fue muy específica:

“Nuestra crítica a la teoría económica clásica no ha consistido tanto en buscar los defectos lógicos de su análisis, como en señalar que los supuestos tácitos en que se basa se satisfacen rara vez o nunca, con la consecuencia de que no puede resolver los problemas económicos del mundo real” (Keynes, 1966: 333).

Con ello, rompió con la creencia de un único tipo de análisis para acercarse a la realidad económica (Bustelo, 1999: 84). También reintrodujo una perspectiva dinámica en el análisis económico (aunque de manera limitada) y sentó las bases de lo que luego serían las teorías del crecimiento dentro del posterior esquema poskeynesiano (Bustelo, 1999: 82).

En conclusión, esta escuela del pensamiento económico, constituyó un cuestionamiento radical a los principios de la economía neoclásica y abrió las posibilidades del análisis económico. El cambio metodológico impulsado por el keynesianismo propició una diversificación de estudios empíricos y de progresos estadísticos que permitieron tomar conciencia de las grandes disparidades de ingreso (Gutiérrez, 2010: 16).

*Desarrollo Económico*³

En general, seis puntos son los que resumen la visión keynesiana, expuestos por A. P. Thirlwall, (1993: 335-337 en King, 2009: 11-12):

1. El mercado de bienes y servicios determina el nivel de producción y empleo, no el mercado de trabajo; si a una fluctuación de la inversión no corresponde un cambio

³ Si bien Keynes en la *Teoría General* no hizo énfasis en el desarrollo o crecimiento económico de manera explícita, gracias a su digresión respecto a la teoría económica marginalista, logró contrastar los supuestos que ésta postulaba como requisitos para el crecimiento.

en la propensión a consumir, repercutirá también en una baja de la ocupación (Keynes, 1966: 280);

2. La existencia de empleo involuntario;
3. El incremento en el ahorro no genera un incremento equivalente en la inversión;
4. Una economía monetaria es intrínsecamente diferente de una economía de trueque;
5. La teoría cuantitativa se cumple sólo en una situación de pleno empleo y con una velocidad de circulación constante, mientras que las fuerzas que operan por el lado de los costes causan inflación bastante antes de que se alcance ese punto;
6. Las economías capitalistas están dirigidas por el "espíritu animal", que determina la decisión de invertir de los empresarios.

El principal problema de la actividad económica, para él, era la subutilización de los recursos disponibles, físicos y humanos:

"Creo que una socialización bastante completa de las inversiones será el único medio de aproximarse a la ocupación plena; aunque esto no necesita excluir [la cooperación de] la autoridad pública con la iniciativa privada" (Keynes, 2003: 353-4).

Según el pensamiento económico de Keynes, es el mercado de bienes el que determina la magnitud de la población susceptible de tomar empleo (Keynes, 1966: 16). Así, la baja ocupación corresponde a un mayor rendimiento marginal del capital o, lo que es lo mismo, un mayor nivel de producción. Esto provoca un alza en los salarios reales, y a la vez, un bajo nivel de salarios nominales:

"Cuando los salarios nominales se elevan, los salarios reales bajan; y cuando aquellos descienden, éstos suben. Tal cosa se debe a que, en período corto, los salarios nominales descendentes y los reales ascendentes son, cada uno de ellos por razones privativas, fenómenos ligados a la baja de la ocupación pues, aunque los obreros están más dispuestos a aceptar reducciones en su remuneración al bajar el empleo, los salarios reales suben inevitablemente, en las mismas circunstancias, debido al mayor rendimiento marginal del equipo de capital, cuando la producción disminuye" (Keynes, 1966: 21).

Es así como el aumento de la demanda efectiva, con ayuda del multiplicador, tiene como consecuencia al aumento de la renta a escala. Y la única manera de lograr esto consiste en impulsar el nivel de empleo a través de la política económica (Bustelo, 1999: 82).

Desarrollo social

La noción de bienestar o de desarrollo social en la Teoría General de Keynes jugó más bien un papel reservado, e incluso se puede hacer la observación de que la postura económica de este autor, se aleja de una visión de reproducción humana para concentrarse en el funcionamiento económico de los agentes⁴. A pesar de ello, Keynes es consciente de que en materia económica, hasta ese momento, falta en cierto grado un toque ético:

“Por mi parte creo que 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, 1966: 329).

Desafortunadamente, para Keynes, cuestiones como el desarrollo social, la distribución de la renta, el conflicto social, y el bienestar no tuvieron un papel primordial en su Teoría General (King, 2009: 7), a diferencia de temas como la ocupación de los recursos, la inversión, y la participación en la economía del sector público mediante la política económica. A pesar de ello, algunos economistas keynesianos posteriores a él han encontrado una teoría de la acumulación de capital implícita en su obra escrita (Bustelo, 1999: 83), como veremos más adelante, considerando que su contribución indirecta al estudio del crecimiento económico a largo plazo fue mucho más importante que la directa (Bustelo, 1999: 84).

Sector Público

Por otra parte, el ámbito en el cual sí hace un claro énfasis es en el papel del gobierno dentro del escenario económico. Debido a su separación con la economía clásica, Keynes “abrió la puerta” a la política económica:

“La pérdida de fe [de Keynes] en los automatismos reguladores de la economía abrió la puerta a la necesidad de la política económica, esto es, la intervención del Estado para alcanzar una situación de pleno empleo” (Bustelo, 1999: 81).

Este autor sostiene que el Estado debe ejercer una influencia orientadora sobre la propensión a consumir mediante el sistema de impuestos y la tasa de interés principalmente, entre otros medios (Keynes, 1966: 332).

Si bien la teoría keynesiana indica la importancia vital de ciertos controles centrales en asuntos que son sólo pertinentes para la iniciativa privada, es enfático en que esto no implica que toda la economía de un país deba ser intervenida, e incluso que la presencia de la gestión en la política económica no afecta a campos de actividad a los que no está dirigida

⁴ Ver Isuani, 1991 para una profundizar en el tema.

(Keynes, 1966: 332). Es decir, el Estado tiene un límite “más allá de los controles centrales para lograr el ajuste entre la propensión a consumir y el aliciente para invertir” (Keynes, 1966: 333):

“Si [el Estado] es capaz de determinar el monto global de los recursos destinados a aumentar [los medios de producción] y la tasa básica de remuneración de quienes los poseen, habrá realizado todo lo que le corresponde” (Keynes, 1966: 333).

Esto deja fuera una situación donde el Estado asuma la propiedad de los medios de producción. Keynes señala que lejos de que el Estado sea visto como la institución económica primordial, su gestión no es perfecta, aunque sí muy útil:

“Hay errores de previsión; pero éstos no podrían evitarse centralizando las decisiones” (Keynes, 1966: 333).

En conclusión, el enfoque keynesiano dio la pauta para que el Estado tuviera un papel importante dentro de la esfera económica, y también abrió una amplia gama de posibilidades para que el análisis económico monocromo dominante se diversificase.

En lo referente a la política social, la preocupación del llamado *Estado keynesiano* se centra más en la distribución primaria del ingreso. La intervención estatal, vía las políticas fiscal, monetaria y crediticia, y la planeación a largo plazo tendrían efectos en la acumulación, la producción y la distribución (Isuani, 1991).

TEORÍAS DE DESARROLLO ECONÓMICO

Uno de los enfoques que surgieron a raíz de la revolución *indirecta* keynesiana es el de la economía del desarrollo (TDE). Ésta tuvo un amplio desenvolvimiento desde los años cuarenta hasta principios de los ochenta, cuando entró en una parálisis total a consecuencia de la crisis de la deuda de esa década, la instrumentación de las políticas de austeridad y el ajuste estructural en el entorno económico y político emergente como expresión del retorno del liberalismo económico (Gutiérrez, 2010: 20-1)⁵.

⁵ A mediados del siglo XX, el mundo se transforma de tal manera que uno de sus resultados es la aparición de las TDE. Aunado al hambre y la devastación que el final de la segunda guerra mundial dejó tras de sí, numerosos países colonizados en Asia y África se independizaron e iniciaron sus movimientos de liberalización nacional, además de que América Latina reclamaba impulsar el desarrollo autónomo en el marco de fuertes manifestaciones antiimperialistas. Tanto la constitución de un nuevo sujeto político conocido como tercer mundo, como la creación de organismos internacionales que tuvieron el propósito de atender los problemas del desarrollo y de este nuevo sujeto político fueron otros aspectos importantes que funcionaron como preámbulo para el desarrollo de la TDE (Gutiérrez, 2010: 15-6).

Las TDE⁶ aparecen como una especialidad en la ciencia económica para dar respuesta a la necesidad de analizar las condiciones de desigualdad económica y social que prevalecen entre las naciones. Tienen como campo de conocimiento, el estudio de las transformaciones de las estructuras económicas de las sociedades, así como las restricciones específicas que bloquean dichos cambios estructurales en como países subdesarrollados, dependientes, periféricos y emergentes, etc., (Gutiérrez, 2010: 16).

Así, conllevan la idea de que el estudio del crecimiento económico es una arista necesaria para comprender las condiciones estructurales, institucionales y sociales que explican el fenómeno más complejo del desarrollo económico (Gutiérrez, 2010: 15).

Su objetivo es reducir los diferentes niveles de desarrollo entre los países ricos y los países pobres o subdesarrollados (Azoulay, 2002: 7 en Gutiérrez, 2010: 20):

“El enfoque era a la vez teórico sobre las causas de la riqueza y de la pobreza de las naciones [...], pero también político y estratégico sobre los medios de una transformación social profunda y permitiendo erradicar el estado del subdesarrollo”.

Como se mencionó al principio de este capítulo, estas teorías no pueden verse en una secuencia lineal, “ya que han sido construcciones dinámicas que coexisten y se retroalimentan unas con otras, moldeando nuevos conceptos que se reconfiguran constantemente junto con lo social en su conjunto” (Gutiérrez, 2010: 12).

Dentro de ellas se formularon las ideas que citaremos en seguida. Primero se describen las Teorías dominantes u ortodoxas que incluyen todas las aportaciones con corte neoclásico o de mercado al estudio del desarrollo. En segundo lugar se exponen las teorías heterodoxas, principalmente el desarrollismo latinoamericano o estructuralismo, así como la teorías marxista de la dependencia. En las líneas siguientes, la propuesta inicial de conceptualización se torna imposible, toda vez que los vínculos entre el desarrollo económico, el desarrollo social y el papel del sector público se vuelven muy estrechos.

Teorías ortodoxas

La noción de desarrollo desde el enfoque de las teorías ortodoxas, relacionadas estrechamente con la economía neoclásica, se encuentra vinculada a la visión del desarrollo como proceso de modernización; esto es, “un producto exportable al mundo en vías de desarrollo”

⁶ Las teorías del crecimiento y desarrollo discuten tres aspectos principales: las causas de las desigualdades entre el Primer y Tercer Mundo; las causas de su persistencia; y las posibles soluciones. Estas teorías tienen auge en la segunda posguerra mundial cuando se empezó a considerar como un problema la presencia de desigualdades económicas y de desarrollo social entre las diferentes regiones.

(Gutiérrez, 2010: 21) que se amolda a las necesidades de la nueva configuración geopolítica después de la Segunda Guerra Mundial.

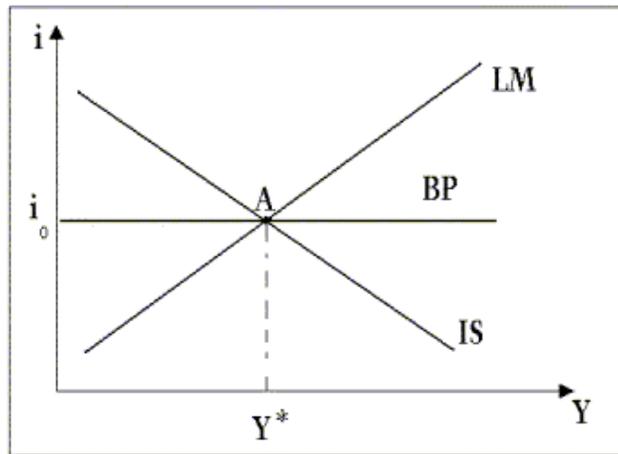
A partir de esta época, el concepto de desarrollo alcanza un papel importante en el discurso político, y empezó a constituir el centro a partir del que se definieron las políticas económicas que buscaron “imitar el arquetipo del desarrollo industrial de los países occidentales” (Gutiérrez, 2010:21).

Un poco antes del surgimiento de las teorías del desarrollo ortodoxas, a finales de los treinta y durante los años cuarenta del siglo pasado tuvo lugar la Síntesis Neoclásica o Síntesis Neoclásico-Keynesiana (SNK). Ésta es el acercamiento de la corriente de la economía convencional neoclásica con el pensamiento de Keynes, y formó la base que ocuparían los posteriores teóricos del desarrollo. Para la SNK, las políticas keynesianas de demanda pueden conducir a una situación de pleno empleo en la que es válida la teoría neoclásica (Bustelo, 1999: 89-90).

La SNK se convirtió en la ortodoxia dominante en la ciencia económica posterior a la segunda guerra mundial (Bustelo, 1999: 89) y hasta nuestros días. Para lograr hacer esto, la SNK simplificó el pensamiento keynesiano, ignorando los aspectos que representaban la ruptura más importante entre éste y la escuela neoclásica (Bustelo, 1999: 89-91), recuperando con ello la visión mecanicista de los neoclásicos:

- Se separó del interés de Keynes por el desequilibrio;
- No considera las expectativas de los agentes;
- La incertidumbre del entorno económico no es tomada en cuenta;
- No incluye la importancia de la variable tiempo;
- Considera al caso típico keynesiano como un caso especial;
- Defiende al liberalismo, considerando la intervención pública sólo como correctora.

Una de las herramientas de esta simplificación fue el modelo IS-LM. Éste permite obtener unas curvas que determinan la configuración del equilibrio macroeconómico a través de variables como la inversión y el ahorro (IS), y la demanda y oferta monetarias (LM). La curva descendente IS refleja la situación de equilibrio en el mercado de bienes y servicios respecto del tipo de interés. La curva ascendente LM representa el equilibrio en el mercado monetario respecto al tipo de interés. La intersección de las dos curvas el punto en el que se registra un equilibrio simultáneo en ambos mercados (Bustelo, 1999: 90):



El modelo IS-LM permite una representación formal de la teoría macroeconómica, al tiempo que desemboca de forma automática en proposiciones de política económica e incluso en previsiones y simulaciones (Bustelo, 1999: 90).

Para la SNK el panorama económico habitual era uno en el que la tasa de beneficio alta permite una acumulación que genera crecimiento del empleo igual a la expansión de la fuerza de trabajo (Bustelo, 1999: 95).

Gracias a que el coeficiente de capital no es constante para la SNK, el crecimiento económico en sus modelos se desenvuelve de manera estable y hace posible alcanzar el pleno empleo (Bustelo, 1999: 92). Estos planteamientos tienen como resultado un modelo de crecimiento con las siguientes características (Bustelo, 1999: 93):

1. Sustituibilidad perfecta entre factores de producción: se pueden combinar cantidades de capital con varias proporciones de trabajo, automáticamente sin algún costo;
2. Enfoque muy a largo plazo, sin dejar claro cuánto tiempo debe pasar para que la tasa de crecimiento de la economía sea igual a tasa de pleno empleo;
3. Olvida las expectativas de los empresarios;
4. Visión neoclásica mecanicista de una expansión armoniosa y en continuo equilibrio.

Estas características se basan en los supuestos no keynesianos (Bustelo, 1999: 91 2):

- Todo el ahorro se invierte: no formulan alguna función de inversión, las expectativas no desempeñan papel alguno, el aumento en la propensión al ahorro no representa aumento para la tasa de crecimiento;
- La función de producción agregada es lineal: sustituibilidad perfecta entre factores, rendimientos constantes a escala, productividades marginales decrecientes.

A mediados de la década de los cuarenta aparecen en la escena económica un grupo denominado "pioneros del desarrollo" que se caracteriza por el rechazo a la existencia de una única teoría económica válida para el análisis de cualquier situación real (Bustelo, 1999: 115). Ejemplos del análisis de esta época pueden ser las aportaciones de W. W. Rostow (E.E. U.U. 1916-2003). Su economía lineal da testimonio de una visión evolucionista neoclásica que se proponía a los países subdesarrollados con el fin de alcanzar los niveles de crecimiento y desarrollo social de los países más desarrollados; es decir que, para superar aquella condición habría que reproducir los mismos esquemas que han llevado a los países desarrollados a tal condición (Gutiérrez, 2010: 28-31).

Con este objetivo se pretende propiciar la concentración del ingreso en las clases altas partiendo del supuesto de que así aumentaría la inversión, la acumulación y la creación de empleo, desembocando en un círculo virtuoso de crecimiento económico y el avance del capitalismo (Gutiérrez, 2010: 28), mediante el cual se llegará desde la primera hasta la más elevada etapa de desarrollo. El orden de éstas es el siguiente:

- La sociedad tradicional;
- El establecimiento a las condiciones previas al impulso inicial;
- El despegue: cuando la tasa de inversión supera la tasa de población;
- El camino a la madurez;
- La etapa del consumo de masas.

El atraso de la sociedad tradicional constituye un retraso transitorio; inevitable dentro del proceso histórico de las sociedades que integran el tercer mundo (Gutiérrez, 2010: 28), pero superable de manera relativamente sencilla. Por otro lado, en la última etapa las sociedades occidentales, a través del proceso político, se opta por asignar mayores recursos para el bienestar y la seguridad sociales. El surgimiento del Estado benefactor constituye la manifestación de una sociedad que se desplaza más allá de la madurez técnica; pero es también en esta etapa cuando los recursos tienden, cada vez más, a ser dirigidos hacia la producción de bienes duraderos de consumo y a la difusión de servicios a gran escala, siempre que predomine la soberanía de los consumidores (Rostow, 1960: 23 por Gutiérrez, 2010: 30).

A pesar de las críticas que se le hacen a Rostow, desde los años cincuenta y hasta la actualidad, su enfoque (en el sentido del subdesarrollo como etapa previa al desarrollo) se ha ido puliendo de manera que ha permanecido como la postura hegemónica en la definición de las políticas económicas para el desarrollo a nivel internacional, principalmente para organismos como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial (Gutiérrez, 2010: 31).

A finales de los años cincuenta la economía convencional registró una recuperación más fuerte aún del pensamiento neoclásico (Bustelo, 1999: 133). Ésta puso de manifiesto que el

enfoque de los pioneros del desarrollo tenía algunas insuficiencias respecto a tres puntos (Bustelo, 1999: 141):

1. Énfasis excesivo en la industrialización;
2. Desatención del progreso de la agricultura;
3. Medición del desarrollo con indicadores económicos.

Este nuevo pensamiento hacía una crítica abierta a la intervención del Estado (pérdidas de eficacia), a la protección del mercado interior (contactos comerciales con países desarrollados como instrumento principal de progreso) y a la industrialización (Bustelo, 1999: 133-8).

En cambio, proponía a los países de baja renta per cápita la adopción, como principal instrumento de fomento al desarrollo económico, al mercado (Bustelo, 1999: 135-8):

- Permite aumentar la gama de elección de las personas;
- Constituye una salvaguarda política contra el autoritarismo;
- Difunde conocimientos y proporciona incentivos;
- Aumenta el ritmo de crecimiento;
- Asignación eficiente de los recursos disponibles.

A mediados de los años sesenta, a la importancia otorgada al crecimiento sucedió una preocupación por los objetivos del desarrollo. Con esto, inició una nueva fase en la historia del pensamiento económico sobre el desarrollo (Bustelo, 1999: 14) y se le dio un giro social llamando a éste el *enfoque de las necesidades básicas*.

Los objetivos que se establecieron como importantes fueron la reducción de la pobreza, del desempleo y de la desigualdad: "Sin estos, cualquier plan difícilmente puede considerarse como un plan de desarrollo" (Seer, 1969 en Bustelo, 1999: 146).

Si bien resulta evidente que la insistencia en esas tres variables permitieron atender nuevas cuestiones, las bases teóricas de este enfoque adolecía de errores como: estipular objetivos poco realistas y no operativos, no definir la relación de la estrategia de las necesidades básicas con el crecimiento, entre otros (Bustelo, 1999: 154).

En los años ochenta, el pensamiento neoclásico se cimentó entre los economistas del desarrollo y se opuso a los preceptos del *enfoque de las necesidades básicas*. A este movimiento se le llamó contrarrevolución neoclásica e influyó claramente en las ideas y los programas de los principales organismos internacionales con el llamado Consenso de Washington (Bustelo, 1999: 158). Criticó tanto la intervención gubernamental como las estrategias de indus-

trialización por sustitución de importaciones, y por otro lado defendió la liberalización interna y externa de los países del Tercer Mundo. La Contrarrevolución neoclásica⁷ insistió en dos aspectos (Bustelo, 1999: 159):

- La insistencia en la eficacia del mercado como mecanismo de asignación de los recursos, junto con la crítica a la intervención del Estado en la actividad económica;
- El hincapié en las ventajas que ofrece una participación plena en el comercio mundial, mediante un régimen comercial liberal y un sistema de incentivos neutral.

A principios de los años noventa se empezaron a dejar de lado las políticas ortodoxas aplicadas en el Tercer Mundo en la década anterior, debido a sus resultados desfavorables en Asia, África y América Latina, y se comenzó a formar el enfoque favorable al mercado. Este enfoque admite explícitamente la intervención del Estado como un factor para el desarrollo, pero siempre que apoye al mercado, sin llegar a sustituirlo (Bustelo, 1999: 173-74). Se admite la necesidad de políticas deliberadas para: a) mantener la estabilidad macroeconómica, b) crear un entorno competitivo para las empresas, c) efectuar inversiones en capital físico y humano y, d) potenciar el desarrollo institucional.

A grandes rasgos, esta postura deja que los mercados funcionen por sí solos a menos que se demuestre la conveniencia de que el Estado tome parte en el asunto. Es decir, se puede considerar su participación para la gestión de los bienes públicos como los gastos destinados a educación básica, infraestructura, beneficencia, control de la natalidad y protección del medio ambiente, etc., (Bustelo, 1999: 175).

Esta nueva ortodoxia del Banco Mundial en los años noventa es heredera de los planteamientos neoliberales del decenio anterior; más que constituir una alternativa fue una prolongación. Además este enfoque, carece de un adecuado contraste empírico en el caso de los nuevos países industriales asiáticos (Bustelo, 1999: 185).

Autores como Douglas North (E.E. U.U. 1920), Joseph Stiglitz (E.E. U.U., 1943) y Amartya Sen (India, 1933) son autores que pueden considerarse como la ampliación de la ortodoxa en el nuevo milenio, y sus ideas también han tenido aportes en la conformación de la postura del Banco Mundial, así como de diferentes instituciones internacionales. Douglas North, nos brinda una definición de desarrollo económico: "El proceso de formación, cambio y desarrollo de los mercados económicos y políticos y el modo como ocurre tal proceso" (North, 2002). Con una postura similar al enfoque favorable de mercado, Joseph Stiglitz menciona, en el

⁷ Sin embargo las aportaciones de la contrarrevolución neoclásica en los programas internacionales llevaron, en general, a panoramas con deflación, desregulación, y devaluación como resultados, como es el caso mexicano que desarrollaremos en el capítulo 3 de esta investigación.

prefacio de *Fronteras de la economía del desarrollo* (2002), que afortunadamente, el entendimiento del desarrollo social, ha superado la arista monocromática del incremento del ingreso, y ahora la mayoría de los trabajos sobre este tema podría poner un fuerte énfasis en mejorar la salud y la educación como parte de las metas del desarrollo. Para este autor, "el desarrollo se ve cada vez más como la expansión de la libertad de elegir y de actuar" (Stiglitz, 2002: x). Por su parte, Amartya Sen define al proceso de desarrollo económico y social como un proceso de expansión de las libertades reales de las que disfrutaban los individuos (Sen, 2000: 19). Ellos han de verse como seres que participan de manera activa en la configuración de su propio destino, y no como meros receptores pasivos de los frutos ingeniosos de programas de desarrollo (Sen, 2000: 75). Así las libertades básicas dependen de determinantes como las instituciones sociales y económicas, los derechos políticos y humanos (Sen, 2000: 19), así como de los propios sistemas económicos, políticos y sociales: "La idea de desarrollo basado en la libertad captura el papel constructivo de seres humanos libres como un motor de cambio" (Sen, 2000: 515). Para Sen⁸, la libertad en los distintos ámbitos, es tanto el objetivo como el principal medio del desarrollo (Sen, 2002: 509). Las oportunidades económicas, las libertades políticas, las instituciones sociales y las condiciones que le permiten tener una buena salud, educación y el valor de la germinación de iniciativas, son aspectos que condicionan lo que una persona está en capacidad de conseguir. "Estas oportunidades son mutuamente complementarias y tienden a reforzar la posibilidad de alcanzar y usar otras" (Sen, 2002: 507).

Por lo tanto, los elementos constitutivos del desarrollo son (Sen, 2002: 513):

- Libertad política: la democracia y los derechos políticos y civiles tienden a reforzar libertades de otros tipos al darle voz a los aislados y más vulnerables.
- Libertad de transacción y mercado: juzgar los mecanismos de mercados en su totalidad, basados en sus actividades y efectos, incluida su habilidad de generar crecimiento económico, prosperidad y equidad económica.
- Oportunidades sociales: Es una libertad valiosa en sí misma, pero contribuye al desarrollo económico.
- Fertilidad y Coerción.

⁸ El mérito de estas posturas, y principalmente el mérito de Sen, es que *logran dar un paso más allá*, llevando al Banco Mundial el enfoque del desarrollo "ampliado". Sin embargo, como ya se había mencionado, esta definición es difusa e incompleta; sustenta el concepto de desarrollo en la libertad, sin definir la libertad en aspecto alguno, ni expone tácitamente qué tipo de desarrollo está tratando de definir. En todo momento se refiere a la conciencia del individuo como un ente económico que se dedica únicamente a elegir entre las opciones que el mercado le plantea, sin tomar en cuenta su papel como productor.

La falta de estas libertades fundamentales está relacionada directamente con la pobreza económica, la cual priva a los individuos de la libertad para satisfacer sus necesidades (Sen, 2000: 20).

Queda claro entonces, según el autor, que la libertad es fundamental para el desarrollo por las siguientes razones (Sen, 2000: 20):

- 1) Por la evaluación: el desarrollo se evalúa en función del aumento de las libertades individuales: "la evaluación del desarrollo no puede estar divorciada de la vida que la gente tiene y la libertad real que ellos disfrutan" (Sen, 2002: 509).
- 2) Por la eficacia: el desarrollo depende totalmente de la libre agencia de los individuos.

Dentro de los aspectos importantes para el desarrollo encontramos a la industrialización, el progreso tecnológico o la modernización social. Estos son determinantes para expandir la libertad del hombre (Sen, 2000: 19); son objetivos valiosos, pero su valor debe depender de los efectos sobre sus vidas, y sobre la libertad de las personas inmiscuidas (Sen, 2002: 509). Sin embargo, estas afirmaciones se contraponen a ciertas posturas teóricas que indican que el progreso tecnológico, la industrialización y la modernización fragmentan la libertad más que impulsarla (Kaczynski, 1995).

Esta concepción de desarrollo centrado en las libertades, tiene ventajas e innovaciones teóricas, puesto que ofrece la posibilidad de la evaluación mucho más profunda del proceso de desarrollo (Sen, 2002: 515), y acerca más el punto de vista social al ámbito económico "permitiendo concentrar el análisis en el objetivo de la libertad individual en lugar de usar medidas aproximadas como el crecimiento del PIB, industrialización y progreso tecnológico" (Sen, 2002: 515).

Lamentablemente estas posturas, cercanas a la socialdemocracia, cometen el error de dar como supuesto el que todas las personas tienen las mismas oportunidades, y el mismo punto de partida para su desarrollo. Si bien esto debería ser la norma, a la realidad aún le falta un buen tramo que recorrer para llegar a este punto, es decir, se confunde la meta con el punto de partida.

Respecto a las medidas que se pueden tomar para dar solución a la condición de pobreza, a partir del Consenso de Washington, la postura ortodoxa dominante recomienda el uso de los instrumentos de transferencias monetarias condicionadas (Villarespe, 2010). Siguiendo el argumento de que los individuos libres pueden hacer un mejor uso de los recur-

tos, los programas de transferencias monetarias se dirigen contra la reproducción intergeneracional de la pobreza. Sin embargo pueden calificarse de asistencialistas pues no generan la cancelación de la pobreza ni propician el desarrollo⁹.

Como vimos en este apartado, el desarrollo económico, desarrollo social y participación del Estado en la económica en el enfoque de la economía neoclásica, se encuentran vinculados a las nociones de modernización y libertad; noción que se afirma como exportable al mundo en vías de desarrollo (Gutiérrez, 2010: 21).

Teorías Heterodoxas

Dentro de este apartado, podemos agrupar el bagaje teórico que se aleja de la tendencia neoclásica y, más específicamente hace un análisis más completo al acercar, en cierta medida, la arista política y la ética al análisis económico.

Los pioneros de las teorías del desarrollo, coincidían en que no era posible analizar a las economías en vías de desarrollo del mismo modo en el que se había estudiado el capitalismo de las economías desarrolladas. Por el contrario, su postura se dirigía a formar un nuevo marco teórico para analizar las condiciones y las diferencias de funcionamiento entre los países, sobre todo en los atrasados, por sus características de mayor rigidez estructural y la debilidad de su superestructura, las cuales condicionan la posibilidad de alcanzar mejores niveles de productividad (Gutiérrez, 2010: 22-3).

El concepto de desarrollo económico desde esta perspectiva, supone una transformación estructural de la sociedad; es decir, pasar del bajo crecimiento y la subsistencia a una sociedad dinámica capitalista (Gutiérrez, 2010: 24). Para un análisis completo y enfocado a este objetivo, era necesario retomar el enfoque clásico, y seguir las huellas de variables como el crecimiento económico, la división social del trabajo, la distribución de la renta, los procesos de ahorro e inversión, la acumulación de capital, la situación de la agricultura, de la industrialización, etc., (Gutiérrez, 2010: 24).

Como parte de estas teorías Heterodoxas podemos incluir a la Corriente Post Keynesiana (CPK), al estructuralismo latinoamericano, y al enfoque de la dependencia entre otros. Para la CPK, que nace como antítesis de la SNK, Keynes rompió claramente con la tradición neoclásica, y eso es precisamente lo que, a su juicio, enmascara la SNK (Bustelo, 1999) a través de la formalización matemática hace una reducción abusiva de la teoría keynesiana. Esta postura le permitió recuperar la ruptura con la tradición neoclásica que Keynes había logrado,

⁹ En los capítulos 2 y 4 se abordaran, respectivamente, estos programas y sus resultados para el caso mexicano.

y a la vez, trató de tener un acercamiento con los Clásicos y con Marx, aunque en menor medida. Sus características principales son las siguientes (Bustelo, 1999: 93):

1. Insiste en el carácter inherentemente inestable de la economía de mercado;
2. Pugna porque la función reguladora de las instituciones sea esencial;
3. Se vincula parcialmente con los Clásicos y Marx.

Esto le permitió generalizar en el largo plazo la teoría keynesiana, hacer aportaciones respecto al crecimiento, la distribución, la competencia imperfecta, la teoría de precios, y el dinero. Dentro de sus aportaciones hay novedades importantes al análisis keynesiano: la teoría del crecimiento a largo plazo (Harrod-Domar), la importancia de la distribución de la renta (Kalecki y Kaldor) o la teoría de la competencia imperfecta (Kalecki y Robinson) (Bustelo, 1999). También defendió la postura keynesiana de la necesidad de aplicar intervenciones públicas importantes y no sólo medidas correctoras (Bustelo, 1999)

Los modelos keynesianos y postkeynesianos del crecimiento, a diferencia de las aportaciones de la SNK, concluyen que no hay garantía alguna de crecimiento equilibrado estable y de pleno empleo (Bustelo, 1999). El crecimiento de la economía no depende de las preferencias de los agentes y del nivel técnico, sino que es función de la tasa de beneficios, a su vez dependiente de la velocidad de crecimiento de la economía y de macromagnitudes como la distribución de la renta, y los comportamientos de ahorro y consumo, etc. También consideran que no hay flexibilidad perfecta de precios, ni tampoco sustituibilidad perfecta entre factores.

Al igual que para el pensamiento keynesiano, para la CPK el panorama económico habitual es aquel en el que el crecimiento es desequilibrado, presenta fluctuaciones y es compatible con el desempleo. Se considera una situación milagrosa cuando la tasa de beneficio alta permite una acumulación que genera un crecimiento del empleo igual a la expansión de la fuerza de trabajo. Para ello, se necesita que fluya la confianza de los inversores y una política óptima de distribución (Bustelo, 1999).

Dados todos estos supuestos, y bajo el panorama al que llegan, se hace razonable el que la intervención del Estado sea una necesidad importante en el pensamiento económico de la CPK (Bustelo, 1999), característica importante que recupera del pensamiento keynesiano. La función del Estado es generar políticas de desarrollo de manera que se pueda alcanzar al funcionamiento pleno de la economía, y resarcir el crecimiento equilibrado y el pleno empleo, entre otras variables importantes.

A mediados de los cuarenta y hasta los cincuenta, se constituyó el Estructuralismo Latinoamericano como primer aportación importante en el pensamiento económico sobre desarro-

llo desde del Tercer Mundo (Bustelo, 1999: 189). Surgió frente a la preocupación de encontrar un rumbo al desarrollo económico y social de América Latina, después de la Segunda Guerra Mundial, intentando superar las propuestas, teóricas y políticas, hegemónicas de la economía neoclásica de Rostow, entre otros (Gutiérrez, 2010: 31).

Así, constituyó un enfoque alternativo surgido de una reinterpretación novedosa en las ciencias sociales latinoamericanas (Bustelo, 1999: 190) formulado por parte de la Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina (hoy también "y el Caribe"), CEPAL, enormemente influyente en la teoría económica y las políticas en la región. Las aportaciones más relevantes fueron resultado del trabajo de exponentes como Raúl Prebisch, Aníbal Pinto, Juan F. Noyola, Celso Furtado y Aldo Ferrer, entre otros (Gutiérrez, 2010: 31).

Para la CEPAL y el estructuralismo, la idea central en los estudios del desarrollo es que los países subdesarrollados y los países desarrollados se diferencian de manera tal que "las pautas liberales de crecimiento no tienen en la práctica los resultados previstos por la escuela neoclásica" (Bustelo, 1999: 245), dando como resultado imperfecciones en el mercado debido a rigideces estructurales y súperestructurales (insuficiencias institucionales).

Sumado a esto, el enfoque del estructuralismo rechazó la tesis de que las relaciones económicas internacionales implican un beneficio mutuo para sus participantes (Bustelo, 1999: 193) y adoptó la idea de que el libre comercio no reduce ni corrige desigualdades internacionales, sino que las acentúa (Bustelo, 1999: 192).

El estructuralismo, entonces, tomó como punto de partida el vacío que se generaba entre la teoría ortodoxa neoclásica y la realidad latinoamericana para tomar cualquier aportación generada por aquella como simple legitimación de una pauta contraproducente de cambio económico de América Latina (Bustelo, 1999: 186).

Sobre estos planteamientos se erigió la construcción teórica de la CEPAL. Esto le permitió abordar los problemas económicos y sociales desde una perspectiva histórica, estudiando la formación de la región desde los tiempos coloniales, y la dinámica del proceso de cambio en el tiempo, y también desde una perspectiva holística, contemplando al desarrollo y al subdesarrollo como un único proceso. Así, pudo estudiar los aspectos meramente económicos, además de su relación con los fenómenos sociales e institucionales. Las aportaciones teóricas más importantes fueron (Bustelo, 1999: 191):

- La elaboración del modelo centro-periferia;
- La interpretación de la industrialización latinoamericana;
- El análisis de los obstáculos a los que se enfrentó la industrialización;
- La elaboración de recomendaciones de políticas de desarrollo;

- La teoría estructuralista de la inflación;
- La tesis del deterioro tendencial de la relación real de intercambio para los países exportadores de productos primarios.

Las aportaciones que desarrollaremos a continuación abarcan sus ejes teóricos primordiales y sirven para la investigación aquí suscitada:

a) Teoría del modelo de sustitución de importaciones

Para los estructuralistas, el fruto del progreso técnico no se distribuye equitativamente entre las naciones del mundo (Gutiérrez, 2010: 35). El sistema económico está condicionado por la diferencia de costes unitarios, debida a la baja productividad laboral en la industria, lo cual hace imposible consolidar el sector industrial en condiciones del libre comercio (Bustelo, 1999: 197).

La postura de los estructuralistas en el ámbito económico consistía en pensar que la única forma de capturar este fruto es poniendo en marcha mecanismos que contrarresten los términos del intercambio, como absorber el sobrante de población activa mediante la extensión de nuevas tierras al cultivo, la aplicación extensiva de nuevas tecnologías en el campo e impulsar el desarrollo de la industrialización (Gutiérrez, 2010: 37).

La CEPAL proponía sustituir el modelo de crecimiento hacia fuera, que consistía en tener una economía basada en la agroexportación, que había caracterizado el desarrollo de América Latina, por el modelo llamado de crecimiento hacia adentro, que tenía como fuerza central la industrialización basada en la sustitución de importaciones y sería estimulada por una política proteccionista que favorecería la constitución del mercado interno (Gutiérrez, 2010: 38). Sus etapas consistían en:

- Asignar al sector agrícola la función de proveedor de las divisas necesarias para financiar las importaciones para el desarrollo industrial;
- Encontrar una solución al problema del deterioro mediante un acuerdo general de precios preferenciales de materias primas en el ámbito internacional;
- Impulsar la exportación de manufacturas, con el fin de que la industrialización latinoamericana transitara hacia manufacturar productos más complejos: bienes intermedios, de capital y de consumo durables que requerían mercados más amplios.

Este modelo se percibía como el vehículo de superación de la condición periférica a largo plazo. Sin embargo, para el corto plazo las economías latinoamericanas tenderían al desequilibrio de la balanza de pagos por el deterioro de los términos de intercambio de los productos primarios y por el peso originado por la inversión extraordinaria en bienes de

equipo y capital importado, que las economías periféricas necesitaban para sostener la industrialización (Gutiérrez, 2010: 39).

Pese a esto, se esperaba que esta forma de desarrollo arrojara no sólo resultados económicos como:

- Corregir la tendencia hacia una restricción externa del desarrollo;
- Contrarrestar la tendencia hacia el deterioro de las condiciones de intercambio mediante la sustitución de importaciones;
- Promover algunos cambios en la estructura de la producción que responden a la elevada elasticidad de la demanda de manufacturas (Gutiérrez, 2010: 38-9).

Sino también se esperaban beneficios sociales y políticos, como el fortalecimiento de las clases medias y bajas y de la democracia (Kay, 1989: 39 en Bustelo, 1999: 198).

Desafortunadamente, la CEPAL mantuvo una confianza excesiva en las virtudes de la industrialización, lo cual fue un error ya que generó a la vez concentración de la renta, exclusión social, exacerbación de la heterogeneidad estructural y del desempleo crónico, y aumento de la dependencia externa (Bustelo, 1999: 201).

b) Teoría de la economía internacional

Para la Teoría del Comercio Internacional Tradicional:

“El aumento en la productividad conlleva al descenso de los precios de las mercancías. Cuando las relaciones comerciales se realizan entre países con diferentes niveles de productividad, aquellos cuyos niveles fueran más bajos se verían favorecidos por el descenso de los precios de los países que hubieran logrado mayores crecimientos de ella ” (Gutiérrez, 2010: 35).

Como ya se mencionó, un aspecto central del estructuralismo es el rechazo a esta tesis y la adopción de que el fruto del progreso técnico no se distribuye equitativamente entre las naciones. Raúl Prebisch (Argentina, 1901-1986) precisa este proceso. Para él los frutos del progreso técnico *no* se transferían del centro a la periferia por las siguientes razones (Bustelo, 1999: 193):

- a. La fuerza político-organizativa de trabajadores y empresarios del centro impedía que el aumento de productividad se trasladara a unos menores precios de la manufacturas exportadas, lo que ejercía un freno a la difusión del progreso técnico a escala mundial;

- b. El aumento del precio de las manufacturas importadas y la caída de los precios agrícolas en la periferia hacía que no se registrase en los países periféricos un aumento equivalente de la productividad laboral, lo que frenaba el ahorro y suponía una menor capacidad de acumulación;
- c. El desempleo estructural generaba una oferta abundante de trabajo, al tiempo que los beneficios y salarios crecían menos que la productividad, los empresarios locales no podían competir con las manufacturas del centro, las elites locales mostraban una alta propensión al consumo, y alta elasticidad demanda renta de las importaciones, junto con la baja elasticidad oferta renta de las exportaciones, provocaban un deterioro de la relación real de intercambio.

Bajo este enfoque, las estructuras productivas de los países centrales y de las economías periféricas son fundamentalmente distintas. El centro se distingue por la homogeneidad y la diversificación; la periferia por una estructura heterogénea y especializada. Por heterogeneidad se entiende la coexistencia de una agricultura de exportación de alta productividad y una agricultura atrasada de subsistencia conviviendo en una misma economía. La especialización se expresa en la exportación limitada a unos pocos productos primarios, en la ausencia de diversificación en manufacturas, en ausencia de complementariedad entre sectores y la falta de actividades de enclave, además de la existencia de una demanda interna de productos manufacturados básicamente abastecida con importaciones (Bustelo, 1999: 192).

La condición periférica es el resultado de un rezago estructural del aparato productivo que mantiene a los beneficios y salarios contraídos, manteniendo una tendencia por debajo del ritmo de crecimiento de su productividad, y bajo la presión estructural del centro (Gutiérrez, 2010: 35).

El centro y la periferia están relacionados entre sí a través de la división internacional del trabajo y por tanto, el desarrollo y subdesarrollo son procesos conectados entre sí por un mismo origen: el sistema económico mundial. En él, el centro y la periferia desempeñan funciones distintas y complementarias; el primero se concentra en la producción y exportación de manufacturas; el segundo en la producción y exportación de productos primarios (Bustelo, 1999: 192). La relación de estos dos polos es asimétrica (Bustelo, 1999: 192); reproducen la disparidad entre sus estructuras productivas, reforzando el subdesarrollo de la periferia y aumentando su distancia respecto del centro (Bustelo, 1999: 192). En conclusión, el desarrollo social es tanto económico como político y social, y desafortunadamente para los países periféricos, su desarrollo social está condicionado por el de los países del centro.

- c) Teoría del Estado como "idea-fuerza" del desarrollo

El proteccionismo fue uno de los pilares centrales de la política económica en los años cuarenta, siendo necesario para el proceso de desarrollo económico planteado por la CEPAL. El libre juego de las fuerzas del mercado no podía generar tal proceso, en cambio la planificación construiría el entorno favorable para el desarrollo económico latinoamericano (Gutiérrez, 2010: 41).

Por lo tanto, una de las aportaciones importantes del estructuralismo latinoamericano sería la teoría del Estado como "idea-fuerza" del desarrollo, es decir, se le asigna amplias funciones dentro de la sociedad. El tipo de Estado propuesto por la CEPAL, consistía en uno que tuviera que dirigir la acumulación de capital tanto en la infraestructura como en los proyectos industriales. También tendría que tener una participación muy activa, de manera que operase empresas públicas y regulase el sector privado (Fishlow, 1987: 126 por Gutiérrez, 2010: 44).

Esta teoría, se apoyaba en las concepciones de Keynes y la conformación del Estado de Bienestar en los países más desarrollados. Así, trataba de construir un proyecto de desarrollo económico de orientación nacionalista para cada nación en América Latina (Gutiérrez, 2010: 42).

En concordancia, esta perspectiva respecto al Estado, impulsó el surgimiento de la ideología populista que relacionaba a la clase empresarial con la capacidad de impulsar el desarrollo autónomo de la economía nacional (Gutiérrez, 2010: 42).

En suma, se puede calificar al estructuralismo como un keynesianismo radical que se combina con la protección del mercado interior (Bustelo, 1999: 197). Sin embargo, la postura estructuralista fue criticada por ser una mezcla entre el análisis clásico y el marxista expresado en lenguaje keynesiano, así como de desarrollar un marco conceptual tanto abierto como ambiguo (Bustelo, 1999: 197). Su definición del concepto de desarrollo muchas de las veces no fue delimitada y propiciaba a confusiones.

Esto se hace evidente en la reciente aportación del autor Arturo Guillen (México, 1943). Para él, el desarrollo es un proceso multidimensional, y coincide con Osvaldo Sunkel (Chile, 1929), al precisar que este proceso reclama una estrategia deliberada específica, así como la acción organizada de la sociedad, además de la acción de las instituciones. Guillen señala que "El desarrollo no puede ser nunca el resultado espontáneo del mercado" (Guillen, 2007: 494).

El concepto de desarrollo involucra tanto cambios cualitativos como cuantitativos, siendo estos el resultado de un proyecto histórico nacional, donde la sociedad y las fuerzas dentro de ella impulsan nuevas estrategias para la construcción de una base interna de acumulación y redefinen su inserción en la economía mundial (Guillen, 2007: 492-3).

Guillen diserta otros tres conceptos: el crecimiento económico, el desarrollo económico, y el progreso social. El primero se refiere específicamente al aumento en una unidad de tiempo del ingreso por habitante. Guillen discrepa acerca de qué tan confiable es valernos de este indicador pues el mismo presenta problemas de medición, que se incrementan en el caso de los países subdesarrollados por dos razones: por un lado, por la existencia de estructuras duales, y por lo tanto, sistemas de precios diferentes. Como segunda razón, este indicador oculta tanto los efectos de la destrucción ecológica como las condiciones reales de vida de la población (Guillen, 2007: 491).

En cuanto al desarrollo económico se entiende la consecución de los objetivos:

- Crecimiento económico alto y duradero que garantice el incremento del ingreso por habitante;
- Satisfacción de los costos del hombre en materia de alimentación, educación, salud y cultura lo que implica el fortalecimiento de la democracia participativa;
- El desencadenamiento de una mayor productividad del trabajo;
- Progreso tecnológico autónomo;
- Construcción de un sistema productivo auto centrado e integrado que cuente con una base endógena de acumulación de capital;
- La relación e interacción de las partes que constituyen esa estructura productiva;
- El mejoramiento cualitativo de los productores directos, sus capacidades y habilidades, su formación y capacitación (Guillen, 2007: 492).

Estos objetivos no constituyen un fin en sí mismo. Más bien, su consecución es un prerrequisito del progreso social, pero no lo garantiza (Guillen, 2007: 493), dado que este proceso, y alcanzar estos objetivos, de manera contradictoria, generan desigualdad y concentración de la riqueza tanto en lo social como en lo regional (Guillen, 2007: 493).

Para concluir, el autor reafirma que el desarrollo no es únicamente un proceso de acumulación de capital y progreso técnico, como lo concibe la teoría neoclásica del crecimiento, sino un proceso de cambio social y de reorganización político-institucional (Stiglitz, 2002 citado por Guillen, 2007: 494).

En el siglo que vivimos, y respecto a la definición anterior, entre desarrollo económico y progreso político o progreso social, no existen relaciones unívocas de causa-efecto; puede incluso haber desacoplamiento entre ambos procesos. Esto genera un freno para el progreso social, aunado al hecho de que los aspectos económicos ya no coinciden más con los espacios políticos territoriales que la globalización trae a cuenta (Guillen, 2007: 492-493). Es decir,

el Estado y la sociedad civil, languidecen frente a las empresas trasnacionales (ETN) complicando el desempeño del proceso.

Otras aportaciones importantes vienen de autores como Osvaldo Sunkel. Él puntualiza que el fenómeno del desarrollo es "extremadamente complejo; tiene innumerables facetas importantes y se puede examinar también desde ángulos muy diversos" (Sunkel, 1970: 15). Para acercarse a su definición, el autor hace una recapitulación histórica de los conceptos que de alguna manera se acercan a esta preocupación del bienestar, estos son: riqueza, evolución, progreso, industrialización y crecimiento (Sunkel, 1970: 21). Todos ellos, dentro de una época y paradigma diferentes, han tratado de dar cuenta acerca de cómo el ámbito económico repercute en toda la realidad de la sociedad y de los individuos.

Después de este seguimiento, Sunkel relata que el concepto de desarrollo como proceso de cambio social, se refiere a un proceso voluntario que persigue como meta llegar a un panorama de igualdad de oportunidades sociales, políticas y económicas manteniendo una organización social y política independiente respecto a la que se da en las sociedades con un nivel de bienestar superior (Sunkel, 1970: 39).

Esta última idea es de suma importancia dado que el autor maneja la teoría de que el proceso de desarrollo y subdesarrollo son dos polos de un mismo fenómeno. Por ello, el problema fundamental del desarrollo desde esta postura aparece como la necesidad de superar el estado de dependencia a las sociedades desarrolladas, y a la vez transformar su estructura económica para obtener una autonomía necesaria de crecimiento en la producción de bienes y servicios, así como una reorientación de su sistema económico que permita satisfacer las necesidades de la sociedad a la que responde (Sunkel, 1970: 37).

En lo concerniente al subdesarrollo económico y su problemática, el autor apunta que ambos consisten en un complejo conjunto de fenómenos interrelacionados que a la postre se expresan en forma de desigualdades de "riqueza y de pobreza, en estancamiento, en retraso respecto de otros países, en potencialidades productivas desaprovechadas, en dependencia económica, cultural política y tecnológica"(Sunkel, 1970: 15).

Para el autor es importante subrayar que el concepto de desarrollo es muy amplio y complejo, por lo cual debemos tener cuidado de no tratar de ajustar en una definición estándar que sea "precisa y rigurosa". De ser así se estaría cayendo en una deformación del análisis dado que "equivaldría a destacar alguno de sus múltiples aspectos en detrimento de otros (Sunkel, 1970: 21):

"La idea de desarrollo se centra en el proceso permanente y acumulativo de cambio y transformación de la estructura económica y social, en lugar

de referirse a las condiciones que requiere el funcionamiento óptimo de un determinado sistema o mecanismo económico (Sunkel, 1970: 23). Por el contrario, el desarrollo exige transformaciones profundas y deliberadas, cambios estructurales e *institucionales*; un proceso discontinuo de desequilibrios y equilibrios” (Sunkel, 1970: 24).

Dentro de estas transformaciones profundas, el autor resalta los procesos mediante los cuales nuevos grupos sociales dejan de ser objeto del desarrollo para convertirse en “sujetos” activos de ese proceso (Sunkel, 1970: 38). Esto se sustenta en la idea de que para que los reordenamientos sean eficaces y permanentes se necesita una fuerte participación social, política y cultural activa de grupos sociales emergente, que antes eran excluidos o marginados (Sunkel, 1970: 37-38).

Lo anterior implica la reorientación de la política de desarrollo tanto en lo interno como en las relaciones internacionales:

“Las posibilidades de acción social interna están condicionadas en forma importante por la naturaleza de las vinculaciones externas económicas, políticas tecnológicas y culturales, el grado de participación se relaciona directamente a la dependencia, pues se supone que a un mayor grado de participación social y política corresponde un mayor grado de autonomía nacional” (Sunkel, 1970: 38).

En pocas palabras, el proceso multidimensional del desarrollo:

“[...] significa una unidad política y geográfica nacional [que logre] una creciente eficacia en la manipulación creadora de su medio ambiente natural, tecnológico, cultural y social, así como de sus relaciones con otras unidades políticas y geográficas” (Sunkel, 1970: 37).

Esto significa que el desarrollo debe medirse en términos de indicadores económicos, sociales y políticos que expresen la dirección y magnitud del cambio y que las políticas de desarrollo no deben formularse en función de los requisitos tecnoeconómicos de una determinada tasa de crecimiento postulada *a priori*, sino de acuerdo con la viabilidad de determinadas políticas y de los requisitos tecnoeconómicos de las mismas, de dónde resultará cierta tasa de crecimiento (Sunkel, 1970: 39).

A finales de los años cincuenta y en parte de los sesenta se produjo una reacción radical en el pensamiento sobre desarrollo (Bustelo, 1999: 203). La teoría de la dependencia se constituyó en esta década como una escuela del pensamiento latinoamericano que hizo un esfuerzo decidido por integrar economía e historia a su construcción teórica (Gutiérrez, 2010: 47). Surgió como una corriente crítica que discute al modelo propuesto por la CEPAL cuando

sus límites analíticos para cubrir la necesidad un marco de conocimiento efectivo para América Latina y su nueva realidad se hicieron evidentes. Su objetivo fue generar un paradigma teórico que explicara economía y política en el quehacer de los procesos políticos emergentes (Gutiérrez, 2010: 47).

Paul A. Baran (E.E. U.U. 1910–1964) dio inicio a esta corriente teórica que se distanció de la evolución de teórica económica gracias a tres ideas principales (por Bustelo 1999: 203-4):

1. El subdesarrollo no es una fase previa o una etapa anterior al desarrollo, sino un producto histórico del colonialismo y del imperialismo;
2. La dependencia es el rasgo distintivo de los países subdesarrollados, y tal situación originada por el carácter nocivo que ejercen las relaciones económicas internacionales en esos países, es un freno poderoso a su desarrollo;
3. El capitalismo, lejos de ser un sistema progresivo, es un obstáculo para el progreso del Tercer Mundo.

Desde una posición de izquierda buscaba dar fundamento teórico al proceso revolucionario en América Latina en su versión crítica al desarrollo capitalista (Gutiérrez, 2010: 49) y se conformó como la primera escuela de pensamiento latinoamericano que aborda el problema del desarrollo económico y la lucha de clases en la conformación del modelo de acumulación (Gutiérrez, 2010: 47). González Salazar, nos brinda una breve reseña de su postura económica-política:

"Nuestros países han venido aplicando, teorías, políticas, y sistemas de valores traídos o impuestos que han sido inadecuados y enajenantes. [...] El predominio del cuantitativismo global, la percepción fragmentada o atomizada de los hechos económicos y sociales y su referencia explicativa únicamente a los factores endógenos y exógenos, más inmediatos. [...] todos los condicionamientos implican la subordinación de las ciencias sociales a las políticas de corto y mediano plazos, en el marco de un reformismo desarticulado en que pierden o reducen la capacidad de explicación, dejando de lado la visión de la totalidad, las interrelaciones de los países estructurales, y la reducción de la acción a medidas intrascendentes" (González Salazar, 1978: 13).

Fue así como se constituyeron tres grupos principales de teorías en el enfoque de la dependencia:

- El planteamiento del desarrollo del subdesarrollo: niega posibilidad de crecimiento económico sostenido en la periferia, solo se podría producir la perpetuación del subdesarrollo;

- La reformulación dependentista de la CEPAL: critica la tesis del estancamiento inevitable y admite la posibilidad de crecimiento económico, postulaba la contradicción inevitable entre dependencia y desarrollo nacional.
- Tesis del desarrollo dependiente: afirma que la dependencia no hacía imposible el desarrollo de la periferia sino que la condicionaba hasta el punto de generar contradicciones y desigualdades específicas al capitalismo periférico (Bustelo: 1999: 208).

Para estos autores, América Latina cumple la función de abastecedor de materias primas e insumos para el desarrollo de los países centrales, promoviendo la formación de "oligarquías endógenas" encargadas de mantener las relaciones de dominación subordinadas "a sus intereses" (Gutiérrez, 2010: 49).

Definen la dependencia como una relación de subordinación entre naciones independientes; un cierto grupo de países tienen su economía condicionada por el desarrollo y expansión de otra economía a la cual la propia está sometida. Allí, las relaciones de producción de las naciones subordinadas son modificadas para asegurar la reproducción ampliada de la dependencia. Algunos países (los dominantes) pueden expandirse y autoimpulsarse, en tanto que otros (los dependientes) sólo pueden hacerlo como reflejo de aquella expansión, pudiendo actuar positivamente o negativamente sobre su desarrollo inmediato (Dos Santos, 1973: 44 por Gutiérrez, 2010: 49):

"El fruto de la dependencia no puede ser, por ende, sino de más dependencia, y su liquidación supone necesariamente la supresión de las relaciones de producción que ella involucra" (Marini, 1973. 18 en Gutiérrez, 2010: 50).

Por tanto, la conclusión a la que llegan los teóricos de la dependencia, es que la única forma en que los países capitalistas periféricos podían salir de esta condición era mediante la revolución anticapitalista y la ruptura con el mercado capitalista mundial (Bustelo, 1999: 207).

Como vemos, esta es una postura mucho más radical que la del enfoque estructuralista. Una crítica importante que le hicieron a estos consistió en que su enfoque se limitaba a las modificaciones únicamente en el plano productivo y su estructura, dejando de lado las relaciones de producción, es decir, el proceso de generación, apropiación y uso del excedente económico, que conlleva un análisis de las relaciones de explotación a nivel nacional e internacional (Bustelo, 1999: 201):

"[...] los supuestos puntos de coincidencia entre los intereses de los trabajadores y los empresarios a través de cuestiones como incrementos en la productividad y en la capacidad económica encubren el hecho clave de la

explotación, cada vez mayor, del trabajo en un sistema cada vez más irracional en su conjunto que está frenando el desarrollo histórico de la humanidad a través de sus acciones y militarismo *in crescendo*" (González Salazar, 1978: 41).

En lo económico González define al desarrollo como un proceso autosustentado y acumulativo que presupone un aumento y diversificación de las fuerzas productivas, es decir, con una noción más cualitativa y dinámica (González Salazar, 1978: 76). Si se considera al desarrollo social como una serie de aumentos cuantitativos en los componentes del nivel de vida y expansión de ciertos servicios públicos, el proceso de acumulación de capital, se traduce en avances en ese sentido, gracias a las regulaciones que ejerce el Estado. Sin embargo, los países centrales, mediante la transferencia de los costos sociales a los países periféricos, llegan a un mayor nivel de desarrollo social (González Salazar, 1978: 39).

Para ella, el desarrollo económico es el proceso por el cual el producto de un país o región crece en forma acelerada, sostenida y armónica (González Salazar, 1978: 85-6). Empero, para las economías dependientes, implica la introducción de nuevos métodos de control capitalista, la continua división y subdivisión del trabajo en aumento de la productividad y las utilidades monopolistas, conllevan una degradación en aumento del trabajo de obreros, empleados de oficina y otros tipos de asalariados, en actividades rutinarias e intensivas (González Salazar, 1978: 41), contraponiéndose al desarrollo social, dentro y fuera de su lugar de trabajo. Otro factor muy importante en las economías dependientes consiste en la existencia de subempleo masivo y de desempleo con tendencia a aumentar. Al mismo tiempo, la escasa productividad del trabajo, las carencias educativas y técnicas propician una inserción irregular al mercado laboral.

La autora menciona que el desarrollo político comprende el proceso de democratización creciente de las instituciones, mismo que se manifiesta en la creciente participación de los distintos sectores de la población en las decisiones económicas, políticas y sociales en que se expresa la vida en sociedad, y todo lo concerniente a la capacidad para plantear demandas y exigir su cumplimiento y aumentar su participación en el ingreso nacional (González Salazar, 1978: 86). Ella define la integración social en este sentido, como la participación en las instituciones y en la producción y consumo de bienes y servicios desde la apreciación de los sectores más modernos (González Salazar, 1978: 89). Por otro lado, la organización sindical y la negociación institucionalizada de sus intereses económicos, se ven limitados por este escenario, además de la falta de partidos políticos representativos que logren atenuar estas contradicciones (González Salazar, 1978: 47).

Para ella, el desarrollo social, los aspectos sociales del desarrollo y términos similares no constituyen entidades por separado del proceso económico, sino que son el resultado de

un proceso social global en el que se expresa la tendencia del modo de producción (González Salazar, 1978: 12)

El desarrollo social se define como el conjunto de elementos que concurren a lograr una distribución más igualitaria de la riqueza y del ingreso nacional con miras a maximizar el bienestar, y por ende a combatir la pobreza. Sus elementos básicos son todos aquellos aspectos que permitan avanzar hacia la mayor igualdad posible de oportunidades de toda índole como la educación, la promoción social, la igualación de poderes de contratación, la existencia de los niveles más altos posibles de igualación productiva etc., (González Salazar, 1978: 86). Este desarrollo constituye el avance hacia metas de un mayor bienestar.

Para los dependentistas, en general, hay una tendencia estructural del modo de producción capitalista de que el desarrollo social, siempre está por debajo de las posibilidades existentes puesto que el sistema se orienta a lograr un mayor valor absoluto con miras a la apropiación privada de plusvalía y no al consumo social como objetivo primario, a la par que el crecimiento económico se frena (González Salazar, 1978: 23). Así, el problema del desarrollo social se ubica entre los polos de la producción y del consumo, pasando por la cuestión de la propiedad y la producción, con la referencia al nivel de desarrollo de las fuerzas productivas (González Salazar, 1978: 34). Esta es una perspectiva mucho más amplia que las teorías que hemos expuesto, incluso que la postura estructuralista.

En conclusión, el desarrollo social no puede interpretarse como un simple crecimiento de la producción derivado de la maximización de las inversiones; en cambio, existe la necesidad de medidas redistributivas y de cambios estructurales significativos para que la satisfacción de las necesidades populares sea un medio para lograr el desarrollo económico y social (González Salazar, 1978: 52).

Para los dependentistas, uno de los obstáculos del fracaso para trascender el subdesarrollo, la pobreza, las rígidas estructuras sociales y el reaccionarismo político mediante la modernización y el crecimiento económico, ha sido el supuesto de que todos los Estados latinoamericanos están interesados en las reformas sociales y en el desarrollo sobre bases nacionalistas. Los dependentistas aportan la idea de que el Estado es una entidad por separado del todo social de la estructura interna del poder, a la par que minimiza los condicionamientos del injusto orden internacional prevaleciente (González Salazar, 1978: 15). Surge como una necesidad del sistema para enfrentar las contradicciones generalizadas por la fase competitiva y para responder a exigencias de la actual fase de monopolización. Esto condiciona la existencia de una reorientación de las funciones del Estado por la cuales se añade el me-

canismo del presupuesto público (además de la asignación por el mercado) para complementar, ajustar o regular al mercado, incluyendo la atención a ciertos objetivos sociales (González Salazar, 1978: 23-4). Sus funciones son:

- Propiciar y estimular la acumulación rentable de capital, es decir, garantizar a la inversión privada altas tasas de utilidades;
- Mantener un mínimo de armonía social y de estabilidad o legitimidad política, lo que presupone la atención de ciertos aspectos de interés común y algunas responsabilidades de los gobiernos para promover el bienestar de algunos estratos de la población (González Salazar, 1978: 38).

El estado se convierte así, en una fuerza al servicio directo de los intereses monopolistas, como una respuesta de la clase dominante a la agudización de las contradicciones entre el carácter social de la producción y de la apropiación privada de los beneficios (González Salazar, 1978: 38).

Para González Salazar, en ningún país de América Latina la asignación presupuestaria para programas sociales, la promulgación de nuevas leyes sociales o la creación de nuevos organismos sociales responden a conceptos unificados sobre sus relaciones recíprocas y con otros aspectos de la vida del país o sobre prioridades claramente establecidas (González Salazar, 1978: 68).

ii. INSTRUMENTOS PARA EL TRATAMIENTO DE LA POBREZA DURANTE LA SUSTITUCIÓN DE IMPORTACIONES

2.1 Presentación del capítulo

La década de los años cuarenta representa para México el inicio de la etapa de reorientación del proyecto de desarrollo nacional. En el centro de la discusión de cuál sería el rumbo a adoptar, estaba el papel que el Estado llevaría a cabo. Así, desde inicios de esta década el desarrollo económico y social de México estuvo determinado por el llamado proceso de industrialización por sustitución de importaciones.

Ésta consiste en inducir simultáneamente la acumulación de capital y el crecimiento económico a través del sector externo. Las importaciones de bienes de consumo son remplazadas por producción doméstica de manera que se recupere la demanda efectiva que se escapa al exterior. Este proceso sustitutivo debe iniciar con bienes de consumo inmediato, para pasar después a los de consumo duradero, con posterioridad a los intermedios y, por último, a los de capital (Gracida, 2002: 34). Además el proceso necesita de un conjunto de políticas complementarias implementadas por el gobierno en ámbitos como el monetario, el salarial, comercio exterior, entre otros. El progreso técnico que esto genera, hace necesario implementar políticas de incremento de la demanda global y subsidios a los salarios. Gracias al control estatal sobre empresas de diversa índole, el gobierno puede subsidiar el consumo de masas y algunos rubros de producción a cargo del sector privado (Sosa, 2008: 126). Respecto al sector externo, necesitan establecerse barreras a la importación de productos manufactureros como aranceles y cuotas de importación, además del establecimiento de un régimen de tipo de cambio fijo con control de cambios (Sosa, 2008: 126).

Este proceso fue acelerado, generado y propiciado por múltiples factores internos y externos; la gestión del sector público fue uno de ellos. Estos factores orientaron la utilización del excedente social hacia la producción de manufacturas de consumo duradero, bienes de producción e insumos industriales (Sosa, 2008: 67) dejando de lado, aunque no del todo, aspectos como el sector económico primario, el ámbito social y el crecimiento equitativo.

Para el inicio de la década de los años setenta, este devenir de la estrategia de desarrollo empieza a agotarse y pierde validez respecto a las nuevas exigencias de la sociedad y el escenario económico versátil. Esto estimula al sector público a tomar medidas para enmendar los efectos de la estrategia industrializadora respecto a las zonas atrasadas, máxime el ámbito rural. Así se inauguran en México casi de manera simultánea los primeros programas de combate a la pobreza: Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural (PIDER) y Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR).

Dado que los datos disponibles referentes a la pobreza son escasos a lo largo de todo el periodo de estudio, y que las características tanto del fenómeno como de la teoría han cambiado en el mismo, en este capítulo y en el siguiente se incluye, además del análisis de las políticas de combate a la pobreza correspondientes, una reseña del desenvolvimiento económico general que cada estrategia de desarrollo trazó. Esto con la finalidad de subsanar las lagunas que puedan existir y de entender mejor el marco general en el que los objetos de estudio se han desenvuelto. No está de más en este punto, invitar al lector a recordar el auténtico papel que los indicadores desempeñan en cualquier investigación.

Como se especificó en el anteriormente, el crecimiento económico es una condición para la reducción de la pobreza, por lo que en el primer apartado de este capítulo se describe el funcionamiento de la estrategia de sustitución de importaciones implementada en la economía mexicana de 1945 a 1982, así como sus objetivos y sus efectos, haciendo énfasis en el desenvolvimiento del *crecimiento del PIB* y del *gasto público*.

El apartado siguiente está dedicado a describir los dos programas de combate a la pobreza antes mencionados. En primer lugar se exponen las condiciones de pobreza, y desigualdad, a través del *PIB/cápita*, la *proporción de pobreza* y el *índice de Gini*, antes de la implementación de dichos programas. A continuación se presentan las características principales, los objetivos y logros tanto de PIDER como de COPLAMAR. En tercer lugar se traen a cuenta de nuevo los primeros tres indicadores pero esta vez respecto a la década de los ochentas, es decir, la década que marca su fin, además se añade el comportamiento del *gasto público social* para percibir el impacto que tuvo en ambos programas del nuevo contexto de desarrollo.

2.2 Economía mexicana durante la sustitución de importaciones en México

Antecedentes

El proceso de Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI), inició en un contexto favorecedor para su implementación. Para la década de los cuarenta, las relaciones internacionales tensas de la Segunda Guerra Mundial y los primeros años de la posguerra permitieron que México disfrutase de un amplio margen de autonomía política y financiera que no terminaría sino hasta mediados de los años cincuenta (Gracida, 2001: 31).

Las secuelas de la crisis financiera de 1890, la Revolución Rusa, la crisis económica de los años treinta, la planeación desde el Estado y la Guerra Fría fueron factores que abrieron la puerta al keynesianismo y al poder de los trabajadores, al ascenso de la política social como instrumento de contención del comunismo (Ibarra, 2013: 24). Así, al finalizar la Segunda Guerra Mundial, se empezó a reconocer la necesidad de corregir las asimetrías del sistema internacional (Ocampo, 2003: 16) en el ámbito económico y social, gestando el llamado nuevo orden. Éste tuvo como resultado un panorama de apoyo asistencial entre las naciones y trato preferencial en el comercio para los países en desarrollo (Ocampo, 2003: 16): “el mundo mutó de modo formidable y dio lugar a una ‘edad de oro’ de la economía política global” la cual no dejaba de lado las necesidades del mundo en desarrollo (Cordera, 2007: 27).

En América Latina¹⁰ surgió la profundización del intervencionismo y de la protección. Estas dos características fueron la expresión de lo que se visualizaba como éxito económico; como las estrategias que llevarían a cabo las naciones para alcanzar el desarrollo (Ocampo, 2003: 29). Gracias a estas dos características tuvo lugar un proceso de industrialización en América Latina el cual provocó, en general, que el comportamiento de la región en la participación en las exportaciones mundiales se redujera drásticamente entre 1950 y 1973 (Ocampo, 2003: 25).

Por tanto, los Estados intervinieron en la política industrial, política salarial y política social y de sistemas de protección (asistencia sanitaria y educación). Además se impulsó un compromiso entre el capital y la fuerza de trabajo como garantía de la paz en lo doméstico (Harvey, 2007: 17).

Con base en la política comercial proteccionista latinoamericana, la sustitución de importaciones aprovechó las potencialidades del sector externo para impulsar el crecimiento de las economías periféricas, como México, utilizando los determinantes de la oferta y demanda

¹⁰ En Europa emergieron diferentes estados socialdemócratas, demócratacristianos y dirigistas. Éstos compartían la postura de la aceptación del Estado y sus responsabilidades en ámbitos como el pleno empleo, el crecimiento económico y el bienestar de los ciudadanos, así como aceptaban los procesos del mercado para alcanzar esos objetivos. En ambos escenarios, fueron las políticas keynesianas las que se aceptaron y aplicaron con a fin de amortiguar los ciclos económicos y asegurar el pleno empleo (Harvey, 2007: 17).

(Sosa, 2007: 90). De manera que, con las repercusiones de segunda guerra mundial y los primeros años de la posguerra, se condicionó la exportación y la importación de manufacturas de México (Gracida, 2001: 32) dando lugar un proceso no planeado de sustitución de importaciones.

En resumen, el escenario político internacional tenso dio como resultados una autonomía política y financiera, un proceso no planeado de sustitución de importaciones, y evidenció la vulnerabilidad y dependencia económica respecto a las naciones industrializadas dando lugar a la adopción de la estrategia de industrialización de sustitución de importaciones (Gracida, 2001: 32).

México y una sustitución de importaciones no planeada

Al interior del país, durante los años cuarenta se empezaron a desenvolver diferentes procesos que posibilitaron la implementación de esta estrategia de desarrollo en los ámbitos social, político y económico; esto es, se dio un consenso respecto al camino industrial a seguir y se entabló una política proteccionista fuerte que dio pie a un proceso de sustitución de importaciones no planeado.

Respecto a la relación con el sector externo, el desorden del comercio internacional expuso la vulnerabilidad y dependencia de la economía hacia las naciones industrializadas. Durante este periodo, México presentó problemas relacionados a colocar las exportaciones en Europa y también para adquirir manufacturas del extranjero. Esto ayudó a determinar cuáles eran las prioridades del desarrollo económico del país (Gracida, 2002: 32). Podría considerarse como un ejemplo de lo anterior el estímulo a la diversificación de la actividad industrial. El temor de perder la cuota de mercado que se había ganado, y cederla principalmente a Estados Unidos, ayudó a tomar decisiones comerciales más dinámicas y proteccionistas. Cuando se retornó a una economía de paz, México necesitaba tomar medidas para evitar perder a sus recientes compradores externos y retener el mercado doméstico. Esto ayudó a tomar la decisión del empleo de una política proteccionista (Gracida, 2002: 32).

A mediados de la misma década "importantes grupos de la sociedad mexicana comienzan a coincidir en la necesidad de la industrialización y de la adopción de una política deliberada para lograrlo". Los trabajadores dentro de la Confederación de Trabajadores de México (CTM), el Ejecutivo Federal, los pequeños y medianos empresarios, así como los industriales fueron partícipes de esta idea, aunque cada uno de estos grupos tuvo una opinión diferente respecto a qué vertiente de desarrollo seguir, cuál debía ser el control a ejercerse sobre el capital foráneo y qué ramas industriales deben promoverse (Gracida, 2002: 32-3). Por un lado las organizaciones obreras consideraban que el desarrollo industrial debía asentarse en la producción de maquinaria. Por otro, entre los propietarios privados y los gubernamentales prevalecía la idea de impulsar las industrias promotoras de bienes de consumo dado que es lo más fácil, rápido y menos costoso y de menor sacrificio para los consumidores. (Gracida,

2002: 34). Al final, predominó la idea de promover el desarrollo de manera rápida, en el plazo más corto posible.

Es también durante este periodo cuando se establece un vínculo estrecho entre el proceso de industrialización y la política comercial proteccionista que se desplegaría con mayor fuerza en los años siguientes para dar sustento al crecimiento. La adopción del proteccionismo comercial fue una consecuencia del final de guerra y de la protección que ésta ofrecía en el ámbito de los precios (Gracida, 2002: 35).

A la postre, las medidas proteccionistas adoptadas por el gobierno de Miguel Alemán en 1947 facilitaron la disminución de las importaciones: el sistema de licencias de importación, el incremento de los derechos de importación; elevación de tarifas y los impuestos *ad valorem*. Esta regulación del comercio favoreció al proceso industrial, frenando la competencia de mercancías extranjeras respecto a las del mercado interno (Gracida, 2002: 37).

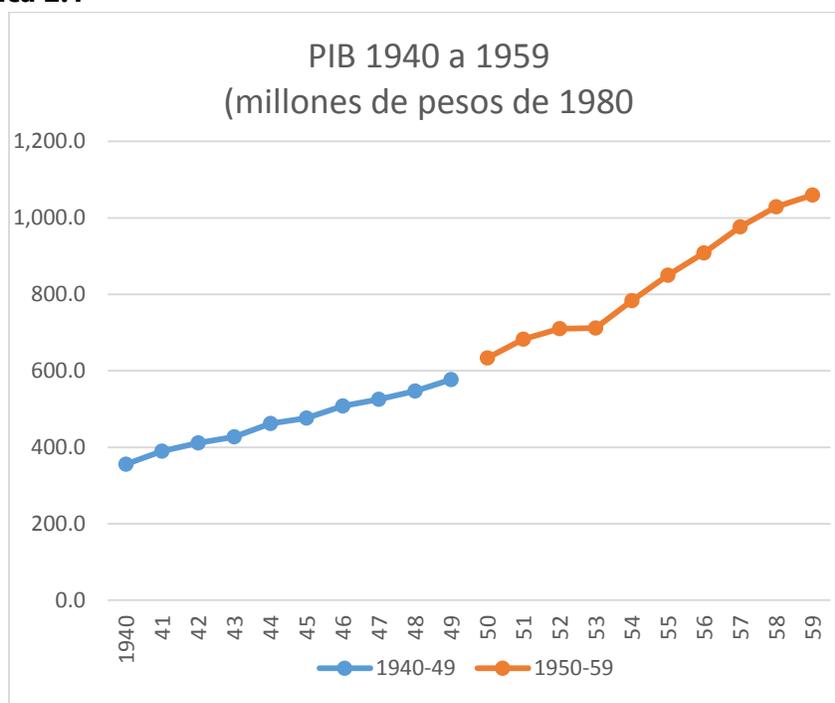
Por otra parte, el comportamiento de la inversión nacional se tornó dinámico y la iniciativa privada se vuelve su líder (Gracida, 2002: 38); la fuente de esta inversión, en su mayoría, tuvo que ver con recursos internos debido al escenario internacional de guerra y al aumento de participación de capital entre los mismos países avanzados en la posguerra. La política fiscal fue el instrumento principal mediante el cual el gobierno impulsó a que la iniciativa privada tuviera el papel al frente del desenvolvimiento económico, entre otras medidas como el impulso al sector financiero. Es durante este contexto que el gobierno realizó una fuerte inversión en infraestructura básica que, junto con la fuerza laboral en expansión, el mercado interno, y la política proteccionista permitieron proveer una plataforma para el crecimiento económico posterior (Cárdenas, 1996: 24).

Aunado a esto, se modernizó y diversificó la estructura productiva en pos de la expansión manufacturera. Aparecieron nuevas clases industriales en México que se dedicaron a la producción de bienes de consumo no durable y también aparecen síntomas de que el sector agrario empieza lentamente a quedar rezagado (Gracida, 2002: 39-42).

Puesta en marcha de la Industrialización

Así, para la década de los años cincuenta, se empezó a presentar un fuerte crecimiento económico en México, rápido y balanceado como lo vemos en la gráfica 2.1 (Cárdenas, 1996: 28). En este periodo se conforma un incipiente sector productor de maquinaria y equipo, estimulada por factores como la sustitución no planeada y la activa intervención estatal en un contexto de inflación creciente (Gracida, 2004: 16). El sector industrial experimentó dinamismo y modernización bajo el estímulo de la producción de bienes de consumo durable e intermedio y de la expansión del mercado mundial (Gracida, 2004: 16).

Gráfica 2.1



Fuente: Anexo 1 de este capítulo

Con ello, la sustitución de importaciones, más que un efecto del crecimiento industrial, tomó su posición como del instrumento utilizado para promover la producción manufacturera del país (Gracida, 2002: 35). Si bien en la primera mitad de los años cincuenta la sustitución de importaciones fue prácticamente nula, después de la devaluación de 1954, y debido a las restricciones a la importación, se instalan nuevas empresas en nuevos mercados con lo que la sustitución de importaciones juega un papel más importante que en los primeros años (Cárdenas, 1996: 39).

El crecimiento económico llegó a una tasa promedio anual de 6.2% en el segundo lustro de la década, a pesar de desenvolverse en un marco de fluctuaciones externas en contra de la balanza de pagos y la devaluación del peso en 1954 (Cárdenas, 1996: 24). Durante esta década tiene lugar la transición de una economía que crece gracias al gasto público inflacionario con un nivel alto de demanda agregada, a una economía más equilibrada, con finanzas públicas sanas y con niveles de precios y tipo de cambios estables (Cárdenas, 1996: 25). En la tabla 2.1 podemos observar el crecimiento del gasto público alcanzado en los cincuenta.

Ya desde los años treinta, el gobierno había estado tomando un doble papel económico: por un lado se enfocó en la inversión en infraestructura básica, lo cual contribuyó en el rápido desarrollo de la economía. Por otro, tuvo el objetivo de compensar las fluctuaciones externas que afectaron la economía, con el fin de mantener altos niveles de actividad económica y empleo. Cabe aclarar que, dada la postura del gobierno de no sobrepasar sus gastos más allá de sus posibilidades reales, la inversión en infraestructura fue financiada por

fondos propios del gobierno, no inflacionarios, y sólo en una pequeña parte por endeudamiento con el sistema bancario privado y en menor medida con organismos de crédito internacionales (Cárdenas, 1996: 25).

Tabla 2.1

Gasto Público 1951-1959
(pesos de 1980)

Año	Millones de pesos	Proporción del PIB	Crecimiento Porcentual
1951	58.7	8.6	--
1952	75.3	10.6	28.3
1953	64.4	9.0	-14.5
1954	83.9	10.7	30.3
1955	83.8	9.9	-0.1
1956	90.6	10.0	8.1
1957	93.4	9.6	3.1
1958	104.0	10.1	11.3
1959	106.5	10.1	2.4

Fuente: Anexo 2 de este capítulo

Otros componentes importantes en la estrategia de desarrollo de la época fueron la disponibilidad de divisas para realizar las importaciones de bienes de capital y de insumos, y la existencia de un sistema financiero que pudiera responder al menos a las necesidades de capital de trabajo (Cárdenas, 1996: 36). Estos factores impulsaron el crecimiento de la inversión en el periodo, el cual alcanzó una dinámica superior a la del PIB, contribuyendo a que la productividad se elevara significativamente. Con ello, se logró que el empleo aumentara más rápido que la población económicamente activa (Cárdenas, 1996: 41).

Consolidación industrial y el sustento en el gasto público

Durante la década de los sesentas, la SI se desarrolló con éxito, esto es, la economía creció con rapidez (ver Tabla 2.2) gracias a que el coeficiente de importaciones manufacturero se redujo con velocidad (Sosa, 2008: 139). Dentro de los logros del periodo se encuentra la tasa de crecimiento del PIB, que en promedio anual creció 7.1% entre 1960 y 1970.

La estrategia reducía las necesidades de importación, por lo que el desarrollo del país debía estar enfocado hacia el mercado interno (Cárdenas, 1996: 64). Mientras tanto la agricultura proporcionaba las divisas que la expansión requería (Sosa, 2008: 139). Para ese entonces, se consideraba necesario disminuir o eliminar las fuentes de fluctuaciones externas que generaban desequilibrios en la balanza de pagos, en el empleo y los precios a través del tipo de cambio, y por consecuencia era fundamental reducir la dependencia del exterior (Cárdenas, 1996: 64).

Tabla 2.2

PIB 1960-1969 (pesos de 1980)		
Año	Millones de pesos	Crecimiento
1960	1,145.3	8.1
1961	1,201.7	4.9
1962	1,257.9	4.7
1963	1,358.4	8.0
1964	1,517.2	11.7
1965	1,729.3	14.0
1966	1,834.7	6.1
1967	1,942.2	5.9
1968	2,125.2	9.4
1969	2,197.8	3.4

Fuente: Anexo 1 de este capítulo

En este periodo se buscaba profundizar la estrategia sustitutiva, reduciendo el papel del sector externo en la economía, y alcanzar la sustitución de importaciones de bienes intermedios y de capital. Esto complementaríala estrategia, y haría que la economía mexicana dependiera menos de la tecnología y de la captación de divisas para adquirir lo que no se pudiera producir de manera interna. De manera que la sustitución se llevó a las industrias de sustancias químicas, derivadas del petróleo, caucho, y plástico; abonos, y fertilizantes; productos farmacéuticos y jabón, detergentes y cosméticos, etc., (Cárdenas, 1996: 65). Para haber logrado este desempeño, fue esencial la política comercial proteccionista que había aislado al mercado interno de la competencia externa (Cárdenas, 1996: 39).

Estos nuevos cambios necesitaban de un sector financiero dinámico que estimulara el ahorro y pudiera canalizar eficientemente los recursos y las actividades productivas, por lo que se comenzó a financiar al sector público mediante la tenencia de bonos gubernamentales como parte de sus reservas. El papel del sector financiero se tradujo en altas tasas de crecimiento para el país (Cárdenas, 1996: 65-6).

La intervención del Estado en la economía hacía viable la estrategia sustitutiva, dado que contenía los desequilibrios que ésta misma propiciaba, por ejemplo, el aumento de los precios de las manufacturas, las alteraciones en la distribución del ingreso, la transferencia de recursos del sector agrícola a la industria, las cambiantes demandas de mano de obra calificada y no calificada, etc. (Sosa, 2008: 140). Esto lo logró gracias a una proporción promedio respecto al PIB de 14.6% en la década, y llegando a su máximo del periodo de 19.1% en 1969. Este comportamiento ayudó a mantener diferentes procesos inflacionarios: evitó una latente inflación por la elevación de los precios en el sector manufacturero (Sosa, 2008: 140); contuvo los precios de las mercancías otorgando a las empresas privadas subsidios a sus insumos intermedios; fijó también los salarios mínimos para que tanto el sector empresarial, como los sindicatos estuvieran en común acuerdo.

Tabla 2.3**Gasto Público 1960- 1969**
(pesos de 1980)

Año	Millones de pesos	Proporción del PIB	Crecimiento
1960	144.5	12.6	35.7
1961	141.3	11.8	-2.2
1962	136.2	10.8	-3.6
1963	132.6	9.8	-2.6
1964	174.8	11.5	31.8
1965	310.5	18.0	77.6
1966	316.2	17.2	1.8
1967	349.6	18.0	10.6
1968	373.5	17.6	6.8
1969	419.2	19.1	12.2

Fuente: Anexo 2 de este capítulo

Así, el rápido crecimiento de la economía estuvo fundamentado en altas tasas de inversión pública como y privada así como de su gran complementariedad. Por una parte, el gobierno reforzó su inversión en infraestructura básica: dotación de energía eléctrica, combustibles y obras de apoyo al sector agrícola; también se reforzaron las obras de beneficio social en zonas urbanas y rurales, se invirtió en educación y en servicios de salud. Lo anterior se vio reflejado en el crecimiento del gasto público, como se aprecia en la tabla 2.3. De igual forma, el sector privado aprovechó como externalidades las características de esta coyuntura: presión al gobierno para tener protección adicional a la arancelaria a través de las leyes y reglamentos. Esto estableció barreras a la entrada para inversionistas extranjeros en áreas productivas donde ya cubiertas por los productores domésticos, o bien donde el gobierno pensaba que debía ser el sector público quien se hiciera cargo (Cárdenas, 1996: 60-63).

El aumento de la producción fue acompañado de un crecimiento de las ciudades. Al modificarse la composición del producto, intercambiado recursos del sector agrario al sector industrial, también se desencadenó el proceso urbanizador (Cárdenas, 1996: 59).

Respecto al empleo en general, la mano de obra que el sector agrícola dejaba de cubrir, la industria lo recibía, aunque, la mano de obra calificada era escasa respecto a lo que el proceso de industrialización necesitaba. En esta materia, el Estado intervino mediante estímulos a la demanda agregada, así como con la absorción de empresas privadas que quebraran (Sosa, 2008: 140).

Aunque también ocurrieron desequilibrios que trajeron consecuencias negativas para el país, la mayor parte de ellos no se gestaron en este periodo, y por tanto no se les dio solución (Cárdenas, 1996: 56). La pérdida de competitividad del aparato productivo, el comportamiento del sector agropecuario y la forma de financiamiento de la economía cada vez más

dependiente del exterior, fueron elementos que matizaron la ulterior viabilidad de la economía (Cárdenas, 1996: 67).

En resumen, en los años sesenta hubo un crecimiento importante, aunque estuvo plagado por problemas macroeconómicos latentes relacionados con la inflación y el tipo de cambio.

Primer agotamiento del modelo

En 1971, México sufrió una contracción económica severa, la cual, en palabras de Cárdenas, "marcó el rompimiento de la larga tendencia de crecimiento mexicano" y representó el agotamiento de la estrategia de sustitución de importaciones (Cárdenas, 1994: 94). A partir de ese año, las variables que habían tenido una trayectoria exitosa, en décadas posteriores se revirtieron: el coeficiente de importaciones de las manufacturas, la producción del sector agrario, las finanzas públicas (y con ello, el intervencionismo estatal), la deuda externa, etc., (Sosa, 2008: 141-2) que culminaron en una crisis de la balanza de pagos en 1976.

Las importaciones de manufacturas comenzaron a elevarse a fines de los años sesenta y a principios de los setenta, lo cual desaceleró el crecimiento de la industria, y por ende, de la economía en general (Sosa, 2008: 142). La fuente de divisas que la economía necesitaba para su expansión se vio truncada gracias al carácter no exportador del sector industrial y a una baja en la producción del sector agrario. El comportamiento de éste, propició el flujo de oferta de trabajo de sí hacia la industria. La capacidad de la industria para absorber la mano de obra bajó a raíz del comportamiento de las importaciones. En conclusión, estos factores provocaron la caída de la tasa de salarios, el aumento de la desocupación y el robustecimiento el sector informal (Sosa, 2008: 142).

Tabla 2.4

Año	PIB 1970-1977 (pesos de 1980)	
	Millones de pesos	Crecimiento
1970	2,340.8	6.5
1971	2,428.8	3.8
1972	2,628.7	8.2
1973	2,835.3	7.9
1974	2,999.1	5.8
1975	3,171.4	5.7
1976	3,311.5	4.4
1977	3,423.8	3.4

Fuente: Anexo 1 de este capítulo

Ambos fenómenos, la elevación del coeficiente de importaciones manufactureras y la escasez de divisa tuvieron un fuerte impacto en el ambiente económico por el lado del activismo estatal. La elevación del coeficiente aumentó los requerimientos de divisas, el flujo de las cuales era escaso. Por tanto, los pagos al exterior aumentaron y la deuda externa del sector público se incrementó (Sosa, 2008: 143).

Así, las finanzas públicas se tornaron poco saludables. Por el lado de los ingresos, se pugnó por una reforma fiscal que permitiera que el intervencionismo continuara teniendo el mismo papel, sin embargo no encontró aceptación por parte del sector empresarial. El Estado no tuvo otra alternativa que dejar de lado su intervención económica, lo cual tuvo efectos muy severos dado su anterior comportamiento. Éste no pudo continuar estipulando los precios de garantía, los subsidios al sector agrario, ni atender la desocupación; las empresas para-estatales dejaron de ser un componente de estabilidad y de crecimiento. En suma, la reducción del papel estatal, que se muestra en la tabla 2.5, agudizó la falta de rentabilidad y la descapitalización, lo cual implicó una redistribución del ingreso regresiva (Sosa, 2008: 143-4).

Tabla 2.5

Gasto Público 1970-1977
(pesos de 1980)

Año	Millones de pesos	Proporción del PIB	Crecimiento
1970	434.9	18.6	-2.6
1971	460.0	18.9	1.9
1972	551.8	21.0	10.8
1973	674.5	23.8	13.3
1974	755.2	25.2	5.8
1975	947.3	29.9	18.6
1976	935.4	28.2	-5.4
1977	922.1	26.9	-4.7

Fuente: Anexo 2 de este capítulo

Poco a poco, durante la década de los setentas y hasta 1977 las variables se fueron acomodando de manera negativa. El banco de México y su política expansiva, en pos de hacer frente a las demandas de fondos del gobierno, propiciaron un proceso inflacionario al recurrir al financiamiento inflacionario y al crédito exterior. Así, el servicio de la deuda también se incrementó y condicionaba al futuro crecimiento del país (Cárdenas, 1994: 101-2). Por otra parte, el sector privado también tuvo que recurrir al financiamiento externo. De nuevo se intentó proceder una reforma fiscal, pero de nuevo fue rechazada por la oposición del sector privado, creando un conflicto entre ambos (Cárdenas, 1994: 95-7).

La acelerada tasa de inflación a partir de 1973 agravó la crisis de los setenta. La elevación de los precios en México en los setenta fue el resultado de un fenómeno inflacionario en el exterior, ella incidió sobre los costos de los insumos intermedios importados y sobre los precios de los bienes de origen nacional, los salarios y la distribución del ingreso, exacerbando los conflictos sociales y deteriorando la participación de los trabajadores en el ingreso (Sosa, 2008: 144).

Los esfuerzos por estabilizar la economía y reducir las presiones inflacionarias “fueron inconscientes” pues estaban dirigidos hacia el control de los precios y de la tasa de cambio.

Sin embargo, más allá de los problemas de déficit fiscal, emisión monetaria y deuda externa creciente, la raíz del problema radicaba en que el aparato productivo había aprendido a trabajar de manera ineficiente, no competitiva, y con desperdicio de recursos dadas las condiciones privilegiadas de las que gozó en décadas anteriores. La economía no podía crecer de manera que pudiera brindar un empleo a las personas que ingresaban a la fuerza de trabajo, a la vez de mantener equilibrio entre las variables económicas (Cárdenas, 1994: 104-6).

A este panorama se agregó el auge petrolero en la segunda mitad del decenio. Éste, si bien fue un aliciente para la economía, en el mediano plazo implicó consecuencias negativas, de igual magnitud que las de 1976, ya que multiplicó la capacidad de gasto y de endeudamiento, no del todo adecuados (Cárdenas, 1994: 89).

Auge petrolero y cambio de paradigma

El colapso de la actividad industrial de 1976 a 1977 afectó a todos los componentes de la demanda agregada; el consumo privado y la inversión se contrajeron. La producción interna de bienes de inversión también se redujo, al igual que el PIB redujo su tasa de crecimiento. No fue sino hasta el programa de estabilización de la nueva gestión gubernamental del Presidente José López Portillo y Pacheco que se comenzaron a dar resultados positivos hacia el final del año 1977. A éste programa se sumó el descubrimiento de yacimientos de petróleo en el año de 1978, de manera que se inició un periodo de rápido crecimiento económico como se muestra en la Tabla 2.6 (Cárdenas, 1994: 106-8):

Tabla 2.6

PIB 1977-1982 (pesos de 1980)		
Año	Millones de pesos	Crecimiento
1977	3,423.8	3.4
1978	3,730.4	9.0
1979	4,092.2	9.7
1980	4,470.1	9.2
1981	4,862.2	8.8
1982	4,831.7	-0.6

Fuente: Anexo 1 de este capítulo

Con la exportación de hidrocarburos se intentó relanzar el modelo de sustitución de importaciones. La industria petrolera se planeó como relevo del sector agrario en materia de generación de divisas, las cuales permitirían continuar con la estrategia de industrialización, impulsando así la consolidación del sector productor de bienes de capital como nodo de crecimiento. Esta abundancia de divisas propiciada por la exportación de petróleo ejerció un impacto fuerte en el crecimiento el cual llegó a una tasa de 8.0% en promedio anual de 1977 a 1981 (Sosa, 2008: 144).

Este auge fue propiciado por dos fuentes: la expansión de la inversión pública en todas las áreas, con énfasis a las relacionadas a la explotación del petróleo; a la par, éstas estimularon la inversión privada y, a la postre, a la demanda agregada. En segundo lugar, el acceso a crecientes montos de crédito externo, que facilitó la expansión del gasto público y privado. Este financiamiento impulsó el déficit público de manera impresionante, sin embargo la eficiencia con la que estaban haciendo los gastos públicos enormes era dudosa y la productividad de su inversión era también cuestionable (Cárdenas, 1994: 108). Así, el gasto público tuvo un comportamiento de crecimiento promedio anual de 14.5% de 1977 a 1981:

Tabla 2.7

Gasto Público 1977-1982
(pesos de 1980)

<i>Año</i>	Millones de pesos	Proporción del PIB	Crecimiento
<i>1977</i>	922.1	26.9	-1.4
<i>1978</i>	1,036.3	27.8	12.4
<i>1979</i>	1,187.9	29.0	14.6
<i>1980</i>	1,412.9	31.6	18.9
<i>1981</i>	1,805.2	37.1	27.8
<i>1982</i>	2,106.1	43.6	16.7

Fuente: Anexo 2 de este capítulo

El efecto que tuvo la expansión del gasto público fue el aumentó la inflación. Ésta se contuvo por tres factores: el aumento de la oferta de alimentos por el rápido crecimiento del sector agrícola, la apertura de la frontera a la importación de mercancías, lo que aumentó la oferta disponible, y la contención de precios y tarifas del sector público, como gasolinas y energía eléctrica que fueron grandes subsidios al consumo (Cárdenas, 1994: 109).

Si bien, el auge petrolero había aumentado significativamente la disponibilidad de recursos internacionales (Cárdenas, 1994: 109), y con ello había habido una mejora en el comportamiento económico, la estrategia fracasó debido a una combinación de factores endógenos y exógenos (Sosa, 2008: 145):

- Un crecimiento superior al esperado;
- Una elevación de la tasa de interés sobre la deuda externa;
- La caída de los precios internacionales del petróleo;
- El desmantelamiento parcial del sistema de protección industrial por parte del gobierno;
- El tipo de cambio que determinó una sobrevaluación del tipo de cambio real;
- Y como consecuencia de los dos últimos, el alza del coeficiente de importaciones.

Así, para 1982, el país terminó con un enorme endeudamiento externo, que lo llevó a una crisis severa (Cárdenas, 1994: 89). Para este año los desequilibrios económicos eran generalizados: déficit fiscal enorme, rezago en los precios reales del sector público, contracción del sector externo, deuda externa grande, especulaciones sobre la capacidad de pago del país, desempleo, contracción de la actividad económica, inflación, desintermediación financiera y una relación adversa entre los sectores privado y gubernamental (Cárdenas, 1994: 118). Estas condiciones adversas, en conjunto con las nuevas tendencias dominantes en el sistema internacional de la década (Gracida, 2004: 21), desembocaron en la implementación de la estrategia neoliberal en nuestro país, que será tema del siguiente capítulo.

2.3 Combate a la pobreza, 1945-1982

2.3.1 Características de la pobreza a nivel nacional

Como ya vimos, en el periodo de 1941 a 1952¹¹ las crecientes aportaciones públicas en pos de la dinámica económica tuvieron un impacto negativo en las otras actividades estatales, incluyendo el detrimento en los aspectos relativos a la política social. El gasto social descendió en su participación en el gasto total de 18 a 13.1 para 1950 y a 11.2% para 1955 como podemos observar en la tabla 2.8 (Ordóñez, 2002:75).

Durante esta década la aportación en el bienestar de la población consistió en la formación de la Secretaría de Seguridad y Asistencia, y en la creación de la Ley de Seguro Social. Las familias se concibieron como la institución bastión de la protección social y bajo su presencia se elaboró la política social en México¹². Así, se estaba proveyendo asistencia complementariamente tanto al sector indigente y menesteroso como a la clase trabajadora con cada una de estos instrumentos. Sin embargo, debido al carácter contractual-contributivo, el aseguramiento obligatorio al IMSS se redujo al conjunto de trabajadores que laboraba bajo

¹¹ Con el keynesianismo, se consiguió un acuerdo de clases que le abrió las puertas a la seguridad social y a los beneficios estatales y privados concedidos a la mano de obra a cambio de su inserción obligada en el mercado de trabajo, de aceptar la disciplina de las empresas y de comprometer lealtad a las mismas. Con ello, fueron surgiendo, instituciones protectoras del trabajo, sindicatos, la negociación colectiva y la legislación laboral que evitaron disparidades distributivas extremas y lograron la protección social (Ibarra, 2013: 24-5). Específicamente en México, la Revolución llevada a cabo a inicios de siglo XX, y la formalización de sus demandas en la Constitución de 1917, postuló una organización estatal comprometida con la defensa de los intereses de la población; el Estado contaría con facultades para intervenir en todos los espacios del desarrollo de ésta. Aunque las medidas de bienestar ocuparon una posición secundaria en el modelo constitucional, debido al ambiente y a las relaciones político-económicas del final de la revolución, el Estado obtuvo el papel de eje rector del desarrollo económico y social de cualquier Estado de bienestar que desempeñaría en las décadas posteriores (Ordóñez, 2002: 39-40).

¹² Como en ese momento el empleo se concebía como una actividad predominantemente masculina, a las mujeres se les otorgó un papel a cargo de los hogares y sin remuneración pecuniaria (Ibarra, 2013: 25). Fue en ese marco en el que se circunscribieron los programas de combate a la pobreza que veremos a más adelante.

contrato en empresas paraestatales, privadas o de administración social dejando de lado a la mayor parte de la población. Al haber sido concebido para proteger a los trabajadores de la industria, las crecientes aportaciones estatales al IMSS provenientes de la tributación general, se convirtieron en un subsidio a la industrialización, desplazando a los servicios asistenciales (Ordóñez, 2002: 41-2).

Una vez finalizada la Segunda Guerra Mundial, la política social quedó estancada, de manera que el desenvolvimiento que había tenido desde la década anterior, condicionó a bien el comportamiento de la pobreza, no obstante influyó en la distribución del ingreso de manera regresiva, como observamos en la Tabla 2.8 (Ordóñez, 2002: 42); mientras la proporción de la pobreza disminuyó de 88.4% a principios de la década de los cincuenta a 81.3% a finales de la misma, el *Coefficiente de Gini* presentó un ligero aumento de 0.01 en el mismo lapso. Por otra parte, sí bien el producto por habitante había mejorado rápidamente de 1950 a 1958 colocando a México en uno de los primeros lugares de crecimiento per cápita (Cárdenas, 1996: 30), en la década de los sesenta se presentó la concentración del ingreso y de la riqueza (Cárdenas, 1996: 56) a causa de la disminución de los subsidios a empresarios y trabajadores, y la fijación de precios de garantía, que indujeron a la redistribución del ingreso regresiva (Sosa, 2008, 143).

Tabla 2.8

PIB/Cápita, Gasto Público Social y Pobreza en México 1941-1970

Año	PIB/Cápita (pesos de 1980)		Gasto Público Social (pesos de 1980)				Pobreza de Patrimonio Porcentaje de Pob.	Índice de Gini
	PIB (pesos)	Crec.	Millo- nes	Propor- ción del GP	Propor- ción del PIB	Crec.		
1941	19,306.8	6.8	5.2	18.1%	1.3%	-	-	-
1945	21,160.2	0.4	5.7	15.7%	1.2%	12.8	-	-
1950	24,578.3	7.0	6.8	13.1%	1.1%	-4.8	88.4	0.520
1955	28,313.0	5.3	9.4	11.2%	1.1%	-11.6	-	-
1956	29,345.4	3.6	10.8	11.9%	1.2%	7.5	83.5	0.520
1958	31,291.8	2.2	13.7	13.2%	1.3%	10.2	81.3	0.530
1960	32,795.0	4.9	27.8	19.2%	2.4%	16.3	-	-
1963	35,093.5	4.4	29.4	22.2%	2.2%	-6.1	75.2	0.570
1965	41,766.5	10.2	66.5	21.4%	3.8%	56.8	-	-
1968	46,398.7	5.8	94.3	25.2%	4.4%	6.0	69.4	0.540
1970	48,539.1	4.6	108.7	25.0%	4.6%	-0.8	-	-

Fuente: Anexos 3, 4, 5 y 6 de este capítulo.

De acuerdo con la teoría del crecimiento ligada a la estrategia sustitutiva, los grupos de altos ingresos tienen mayor propensión al ahorro y por lo tanto la política económica debía promover hacia ellos una redistribución del ingreso de la población con una propensión menor; se suponía que la expansión económica por sí misma sería condición para impulsar el desarrollo. Sin embargo esta redistribución hacia los estratos de ingresos altos, provocó un crecimiento inequitativo (Gracida, 2004: 17). En este escenario, era necesario también beneficiar

a las grandes masas consumidoras asalariadas que solventasen la expansión del mercado interno y así seguir dando continuidad al crecimiento (Gracida, 2004: 16-8).

Por su parte, la política social durante los sesenta, al igual que la económica, estaba diseñada de manera que contribuía a acentuar las desigualdades generadas en el ámbito económico. Así, las comunidades ligadas a actividades tradicionales en el medio rural pagaron las consecuencias de este desempeño mientras que los principales beneficiarios se encontraban en los estratos de población urbana que ya tenían alguna relación con la industria. El complejo organizativo similar al del mundo desarrollado tenía fallas severas como el derecho sólo de la educación primaria, los ingresos mínimos, el pleno empleo, además de que amplias capas de la población no tenían la posibilidad de acceso a la mayoría de los servicios (Ordóñez, 2002: 31-2).

Debido al rechazo de la reforma fiscal ya mencionada y al abandono de la agricultura en el segundo lustro de los sesenta la situación económica del campo comenzó a empeorar, al tiempo que las demandas, no sólo en el campo, sino en educación, bienestar social y en los sectores productivos públicos se hicieron mayores (Gracida, 2004: 17). La "rígida organización social y política" del camino de modernización industrial, entra en un proceso de recomposición (Gracida, 2004: 19). Esto repercutió a finales de la década séptima con la presencia de conflictos político-sociales como movimientos universitarios, confrontaciones entre grupos empresariales y los regímenes en turno, y divergencias agudas al interior del grupo gobernante (Cárdenas, 1996: 56; y Gracida, 2004: 19). La estrategia de desarrollo llega a un punto en el que es incapaz de dar respuesta a los sectores asalariados, medios y empresariales, constituidos en el mismo desarrollo industrial (Gracida, 2004: 20).

Los conflictos sociales y la participación de los trabajadores en el ingreso se agravaron en la década de los setenta dada la presencia de una tasa inflacionaria acelerada a partir de 1973 (Sosa, 2008: 144). Este proceso incidió sobre los costos de los insumos importados, los precios de los bienes nacionales, los salarios y por tanto la distribución del ingreso (Sosa, 2008: 144).

La situación económica en el campo era aún peor. Cómo ya se mencionó, ésta había comenzado a deteriorarse a partir de 1965 (Ordóñez, 2002: 91); el impulso industrializador de 1940 y hasta 1970 había permitido alcanzar un gran crecimiento, y a la par, generado marginación en el ámbito rural en general: baja productividad, bajos ingresos, escasez de empleo y escasos servicios de bienestar. Estas condiciones propiciaron movimientos migratorios del campo a la ciudad, provocando el crecimiento de las urbes así como incremento de sus cinturones de miseria. De manera oficial, la Secretaria de Programación y Presupuesto reconocía:

"En el medio rural se observa una concentración del ingreso y la riqueza en los productores agrícolas ubicados en las zonas de riesgo; los intermediarios; los ganaderos particulares, y los concesionarios privados de

bosques con talas irracionales. Frente a éstos, se encuentra la mayor parte de la población del medio rural que habitaba en zonas de temporal con pésimas condiciones de vida en materia de nutrición, salud, educación, y vivienda, que por falta de apoyo empiezan a dejar de producir los alimentos necesarios para su propia subsistencia y emigran a las zonas urbanas” (SPP 1985: 197 por Barajas, 2002).

Este crecimiento desequilibrado hacía necesario establecer mecanismos dirigidos a propiciar el desarrollo económico de las áreas marginadas (Ordoñez, 2002: Anexo). El gobierno del presidente Luis Echeverría, abandonó el llamado modelo de “desarrollo estabilizador” y en su lugar implementó el “desarrollo compartido”. Esta nueva estrategia tenía la finalidad de hacer frente a los desequilibrios que se habían estado acumulando hasta ese momento, tanto el problema económico, racionalización del proceso de industrialización y fomentando la producción agrícola, como las desigualdades sociales en el campo y la ciudad (Cardozo, 2005; y Ordoñez, 2002: 91); una mayor participación del Estado en estas zonas se estipuló a manera de solución inyectando capital para modernizar la agricultura tradicional y propiciando la colectivización de ejidos de las tierras de riego y tierras comerciales (Barajas, 2002). Asimismo, José López Portillo en el sexenio subsecuente dio continuidad a la misma estrategia de desarrollo.

Fue así como, a partir de 1973, se llevó a cabo la implementación de la primera etapa de intervención estatal mexicana respecto al tratamiento de la pobreza. Ésta tenía el objetivo de reorientar los recursos públicos hacia los habitantes más pobres del campo para mejorar la situación de sus habitantes en los ámbitos de la salud, educación, vivienda, en especial en el ambiente rural (Cardozo, 2005; y Ordoñez, 2002: 169). Se fueron estableciendo una serie de fideicomisos para la atención a las zonas rurales marginadas, y se le confirió mayor campo de acción a las instituciones ya existentes (Barajas, 2002); por ejemplo, el IMSS, con el inicio del Programa de Solidaridad Social, la CONASUPO y el Instituto Nacional Indigenista (INI) que también incrementaron sus actividades de manera importante (Barajas, 2002). Por otro lado, lo que a este trabajo concierne, se implementaron programas de combate a la pobreza y marginación. En 1973 inició el Programa Integral para el Desarrollo Rural (PIDER) de corte económico-social, y en 1976 la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas (COPLAMAR) con iniciativas bienestaristas, sin detrimento de los avances que continuaron registrando las políticas de bienestar ya existentes (Ordoñez, 2002: 91).

A pesar de esta disposición, en ese entonces no se tenía claro un concepto de desarrollo humano ni bienestar, tampoco de desarrollo rural, que pudiera englobar a toda la política de planeación para atender las demandas y necesidades sociales. Con el paso del tiempo, estos fueron construyéndose a través de la experiencia y de modelos promovidos por agencias internacionales de desarrollo (Herrera, 2008: 5).

2.3.2 PIDER

En 1973 surgió y se implementó el Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural, PIDER, como un instrumento federal, productivo, intersectorial, participativo y descentralizado que intentaría fomentar la productividad en el campo mediante la inversión en obras productivas, de apoyo y de bienestar social (Palacios, 2007: 146; y Ordoñez, 2002: Anexo). Tuvo una vigencia de 1973 a 1982, dividida en dos subperiodos: de 1973 a 1976 donde depende de la Secretaría de la Presidencia (Herrera, 2008), y de 1977 a 1982 donde depende de la Secretaría de Programación y Presupuesto (Palacios, 2007: 146-8).

El programa no se presentó como una política específica de atención a la pobreza, más bien era parte de la política nacional de desarrollo aplicada a comunidades rurales con carencias extremas (Barajas, 2002). Se enfocó en fomentar las inversiones autofinanciables a través de coordinar a los tres niveles de gobierno y a las comunidades rurales por microrregiones integradas por municipios completos en donde se elaboraban programas de mediano plazo (4 años) (Palacios, 2007: 146). El programa tenía un enfoque de sistemas que le ayudó a reconocer los problemas de las comunidades como parte de un todo; las disfunciones en los sistemas debían ser atendidos por el gobierno desde sus tres órdenes. El programa reconocía varios universos sub-sistémicos en la vida social de las comunidades (Herrera, 2008). Gracias a su naturaleza intersectorial, pretendía incidir simultáneamente en diferentes macro y microproyectos a nivel tanto comunitario como nacional, relativos a rubros como: caminos, electrificación, irrigación, salud, manejo de suelos, producción agrícola, etc. (Herrera, 2008).

El PIDER tenía la intención de generar las capacidades de los pobladores rurales para que no se presentara una dependencia externa y que de manera autónoma se crearan condiciones más participativas para los habitantes rurales (Herrera, 2008). Así, este programa fue precursor de los Comités Promotores de Desarrollo Socioeconómico de los Estados (Coprodes), que posteriormente se convirtieron en los Comités de Planeación del Desarrollo (Coplades) (Palacios, 2007: 148; y Herrera, 2008).

El sistema de evaluación del programa era centralizado y corrió a cargo de la Secretaría de Planeación y Presupuesto (Ordoñez, 2002: Anexo). Además en 1975 fue creado dentro del PIDER un centro de evaluación especial por decisión de la Secretaría de la Presidencia en 1975, el CIDER, para llevar a cabo el monitoreo y evaluación de los resultados alcanzados y redirigir las fuentes de desarrollo según se necesitara, sin embargo, éste se limitó a hacer una mera evaluación económica que no consideraba la valoración de otras variables del tipo sociológicas, culturales o de comportamiento (World Bank, 1979: 5-8).

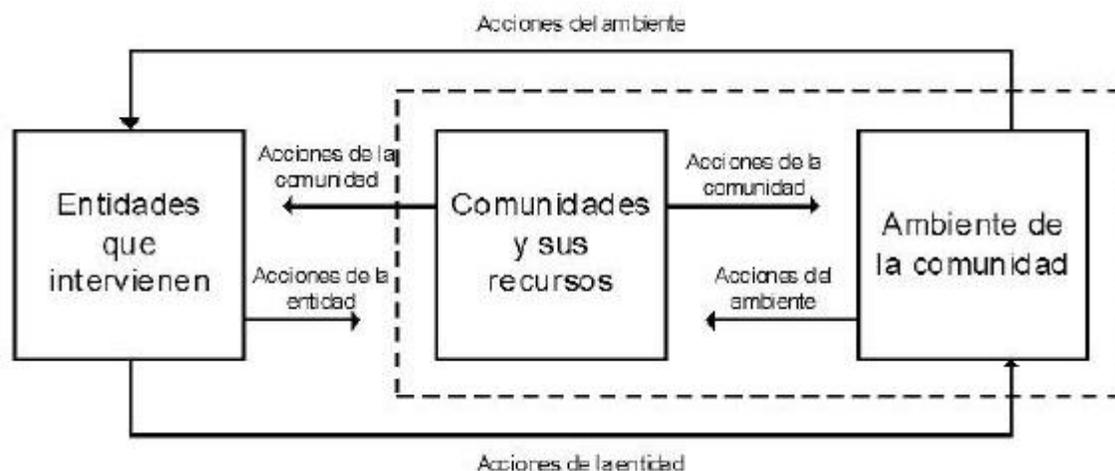
POBLACIÓN OBJETIVO

La célula básica del PIDER fue la comunidad rural. Éste se dirigía a comunidades rurales que se localizaran en las microrregiones más atrasadas del país (World Bank, 1979: 7). Las microrregiones eran grupos de municipios determinados en los que se encontraban, en promedio, 50,000 personas; dentro de éstas el programa asistía sólo a un selecto grupo de municipios

con población de entre 300 y 3,000 habitantes (Palacios 2007: 148; y World Bank, 1979: 7). Aproximadamente el 50% de la pobreza rural se localizaba en las microrregiones que el PIDER cubría.

El programa se concentró en ubicar las necesidades sociales y económicas de estas poblaciones antes de que se convirtieran en protestas sociales. Al lograrlo, el gobierno generaba reconocimiento popular de las zonas marginadas, y la gestión del presidente Echeverría obtenía legitimidad independientemente de los resultados de la implementación del programa (Barajas, 2002).

Ilustración 1



Fuente: Herrera, 2008

OBJETIVOS

Con el PIDER se pretendía promover el desarrollo autosostenido de las comunidades rurales. Esto se lograría mediante la participación activa y organizada de sus habitantes, junto con el esfuerzo y apoyo del sector público de manera tal que generasen excedentes económicos, y un incremento sostenido del bienestar (Ordoñez, 2002: Anexo). Entre los objetivos planteados originalmente destacaron (Palacios, 2007: 147):

- Dotar a las comunidades rurales de recursos, obras y servicios necesarios para su desarrollo económico y social;
- Generar empleos permanentes;
- Dar prioridad a los proyectos productivos, complementándose con otros proyectos y servicios de apoyo a la producción y beneficio social;
- Desconcentrar la operación del programa de dependencias federales a las dependencias estatales.

Así se crearían fuentes permanentes de trabajo que retuvieran a los campesinos en sus lugares de origen y que permitieran realizar obras de infraestructura y de servicios en el ámbito rural (Secretaría de la Presidencia, 1976: 430 citado por Ordoñez, 2002: 93).

Con la renovación en la administración federal en el periodo 1977-1982, el PIDER adquirió más compromisos (Ordoñez, 2002: 93):

- Aumentar la producción de alimentos básicos;
- Incrementar la productividad y el ingreso por hombre ocupado;
- Contribuir a una distribución equitativa del ingreso generado; y
- Elevar los niveles de bienestar en materia de nutrición, salud, educación y vivienda.

Como podemos ver, estos nuevos compromisos por parte del Programa tienen un tinte más social en comparación a los del primer proyecto más económicos y burocráticos.

RECURSOS

Sus recursos estuvieron a cargo del presupuesto general del gobierno federal, de manera que se convirtió en un mecanismo de control sobre diferentes secretarías públicas a causa de que la asignación de los recursos se realizaba desde la Presidencia (Herrera, 2008; y Barajas, 2002). Para los proyectos productivos el financiamiento se obtuvo gracias a créditos refaccionarios y de avío; para proyectos comunitarios los beneficiarios aportaron dinero, trabajo o materiales, y las comunidades beneficiadas los terrenos (Herrera, 2008).

De manera complementaria y conveniente, el PIDER gozó, gracias a los acuerdos internacionales que México concertó con el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, de apoyos económicos internacionales de 15% de su total, y el restante 85% fue financiado por recursos internos (Palacios, 2007: 150). La asistencia financiera del Banco Mundial hacia el PIDER fue dada a través de dos Proyectos: PIDER I fue aprobado en 1975 y ayudó en los gastos de financiación de 30 microrregiones por un total de 295 millones de dólares (Préstamo bancario de 110 millones de dólares). Las inversiones en el proyecto PIDER I fueron asignadas como siguen: a) las inversiones directamente productivas obtuvieron alrededor del 66%, usados en créditos para el desarrollo agrícola, la ganadería, el desarrollo del riego, etc.; b) para el apoyo a la inversión productiva se destinó aproximadamente 22% y c) infraestructura sociales contó con un monto alrededor del 12%. El segundo proyecto de desarrollo rural fue aprobado por el Banco Mundial en 1977 y ayudó en gastos de financiación de 20 microrregiones (en adición a las 30 que ya contaban con el apoyo del primer proyecto) por un costo total del proyecto de 255 millones (préstamo bancario de 120 millones). El proyecto del Banco Mundial PIDER II apoyó a la inversión productiva con un 70% de sus recursos, a inversiones productivas de apoyo en 20%, y al financiamiento de infraestructura social, la evaluación del programa y formación en 10% de sus recursos. Gracias a los fondos aportados por el Gobierno Mexicano, y al BID, se pudo lograr el financiamiento en otras microrregiones de manera que llegaron a un total de 100 (World Bank, 1979: 6). Estos recursos se utilizarían para proporcionar infraestructura física y económica; dar asesoría técnica y organizativa; promover la producción agrícola, pecuaria, minera, pesquera, industrial, servicios de salud, vivienda asesoría técnica y organizativa (Barajas, 2002).

ALCANCES

PIDER representó una nueva forma de atender las demandas de grupos sociales específicos. Esto se debió a que se rompió con una práctica que consistía en promover la creación de organismos o dependencias ejecutoras para cualquier necesidad específica, acarreado problemas como la duplicidad de funciones y recursos mal aprovechados. En vez de eso, el PIDER asignaba recursos, de manera adicional a sus presupuestos, a las Secretarías Públicas para promover y coordinar programas y proyectos de desarrollo para zonas marginadas. El programa fue el primer mecanismo que basó su operación en una coordinación y cooperación de las dependencias federales a nivel nacional y estatal (Barajas, 2002; y Palacios, 2007: 150).

También, el programa constituyó el primer intento de combate a la pobreza (Palacios, 2007: 150). Gracias a éste se hizo explícita la noción de desarrollo rural integral en un programa nacional en México. Para 1975, el PIDER había logrado posicionarse en miles de comunidades rurales y microrregiones a lo largo y ancho del país (Herrera, 2008). En el periodo 1973-1976 el programa había expandió su cobertura de 41 a 86 microrregiones del país, con las cuales cubría el 35% del territorio nacional y beneficiaba a 6035 comunidades con sus 4.9 millones de habitantes respectivos. Los estados más beneficiados fueron: Chiapas, Guerrero, Jalisco, Michoacán, Oaxaca y Zacatecas (Palacios, 2007: 148). En su segundo periodo, de 1977 a 1982, el programa logró expandir su cobertura a un total de 133 microrregiones en 117 municipios, representando 54% de la superficie nacional. Los estados más beneficiados en este periodo fueron: Chiapas, Guerrero, Jalisco, Oaxaca, Sinaloa y Zacatecas (Palacios, 2007: 148).

Sin embargo, al final de su primer etapa (el sexenio echeverrista), no hubo evaluación del impacto de las acciones del PIDER (Barajas, 2002).

LÍMITES

Además de enfrentar enormes restricciones culturales e institucionales (Herrera, 2008), el primer límite que el programa tuvo fue su característica de ser intersectorial. Esto hizo que su organización institucional fuera compleja, sin contar con su pretensión de incidir simultáneamente en distintos proyectos a nivel macro y micro, nacionales y locales.

A pesar de su potencial como catalizador de procesos de desarrollo, la estrategia con la que se condujo el programa para cubrir sus objetivos desde varios frentes, lamentablemente bombardeó a las comunidades con un sinnúmero de obras y proyectos desarticulados, y que no llegaron a cumplir el objetivo inicial de gestionarse a sí mismo de manera participativa y planificada. Tampoco se logró establecer un vínculo de legitimación política. No se pudo llevar a cabo la negociación, alianzas ni consensos entre comunidades, municipios, estados y federación en la planeación del desarrollo nacional (Herrera, 2008).

A pesar de que los objetivos del PIDER se enfocaban hacia el desarrollo de proyectos productivos, sólo el 36% de sus recursos se asignaron para ese rubro. Esto afectó a otro de los límites que tuvo el PIDER: para la administración pública era más fácil instrumentar acciones de infraestructura social básica que de proyectos productivos ya que éstos implicaban confrontar los intereses locales de los caciques, los cuales controlaban los canales de comercialización y venta de los productos; impulsar obras de servicios básicos era administrativa y políticamente más fácil y además permitía satisfacer un mayor número de demandas (Barajas, 2002).

2.3.2 COPLAMAR

Para el sexenio de 1977-1982, bajo la presidencia de José López Portillo, dando continuidad al desarrollo compartido, se aplicaron programas sociales específicos por primera vez. Además de seguir implementando el PIDER en su segunda etapa, para 1977 ésta gestión propuso la creación de la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR) (Cardozo, 2005).

El presidente buscó fortalecer la capacidad rectora del Estado mediante una Reforma Administrativa que resolvería problemas económicos y sociales; el ampliado sector público de un sexenio anterior, suponía conflictos de superposición de acciones, duplicidad de funciones y redundancia de competencias, de manera que el Presidente López Portillo se concentró en reestructurar la administración de los recursos humanos y monetarios de asistencia a la pobreza. Así, de manera consecuente, la pobreza podría resolverse gracias a la reorganización del aparato administrativo que la atendía, y no del crecimiento del mismo (Barajas, 2002), evitando la dispersión de los programas, estableciendo protocolos de acción y aprovechando la penetración territorial de las entidades institucionales agrupadas en la Coordinación, como veremos más adelante (COPLAMAR, 1997: 39 citado por Barajas, 2002).

Al igual que en el sexenio de Luis Echeverría, "las acciones de atención de la pobreza no suponían una política específica". En ese entonces, la política nacional y la de marginados eran "una y la misma, sólo que el Ejecutivo Federal desea dar a este segundo aspecto un énfasis singular" (COPLAMAR, 1977A:17 citado por Barajas, 2002).

Cabe señalar que en esta década las instituciones desarrollistas y los científicos sociales se encontraban en medio de un "debate campesinista", de manera que esta discusión sobre el campesinado mexicano ayudó en la acuñación de una nueva etiqueta para la gente excluida del desarrollo en el medio rural: la marginación. Este concepto trató de reconocer, incluir y englobar tanto a campesinos, como también a trabajadores, indígenas y personas en situación de indigencia, los cuales, habían sido excluidos del Estado benefactor hasta ese momento (Herrera, 2008).

En enero de 1977, se crea por decreto presidencial la COPLAMAR. La Coordinación Nacional tampoco sería concebida como un programa, sino como un sistema de coordinación entre dependencias administrativas. El Presidente López Portillo lo definió como: "un sistema de

optimización de recursos establecidos e identificados por su destino específico: servir a los marginados, al que habrán de concurrir todas las entidades” (COPLAMAR, 1977: 39 citado por Barajas, 2002).

COPLAMAR podría verse como un conjunto de programas y proyectos, tanto sectoriales como regionales, en forma de Convenios entre la misma Coordinación Nacional y las diferentes instituciones públicas que los llevaban a cabo. Como lo señala Mathus, justo esta característica fue la base del éxito de la Coordinación al “hacer convenios con instituciones públicas y contratarlas para realizar las obras que programaba” (2009). Los Convenios fueron una modalidad de operación del gasto social no visto hasta entonces, resultado de la dificultad para incorporar la acción y gestión de la Coordinación a los procesos de programación y presupuesto de diversas instituciones de nivel estatal y sectorial:

“Los Convenios Sectoriales Interinstitucionales surgieron como resultado de la urgente necesidad de ensamblar presupuestos, procedimientos pragmáticos y mecanismos institucionales” (Palacios, 2007: 152).

Las diferentes instituciones públicas especializadas en atender los problemas derivados de la marginalidad social y el atraso económico que integraban COPLAMAR fueron: Instituto Nacional Indigenista (INI), Comisión Nacional de Zonas Áridas, Patrimonio Indígena del Valle del Mezquital, La Forestal F.C.I., Fondo Candilillero, Productores Forestales de la Tarahumara, Patronato del Maguey, Fondo Nacional para el Fomento de las Artesanías, Compañía Forestal Lacandona y Fideicomiso de Desastres, entre otras. Todas ellas daban ventaja a la gestión de COPLAMAR dada su experiencia y su presencia en las comunidades desde tiempo atrás (Barajas, 2002).

Así, la Coordinación se erigió como un instrumento de política económica y social. Buscaba influir en las causas y efectos de tal marginación por medio de la coordinación interinstitucional y la acción conjunta de dichas dependencias y entidades (Ordoñez, 2002: Anexo). Las causas serían atacadas ayudando a las comunidades a aprovechar racionalmente su capacidad para producir bienes que satisfagan sus necesidades. Por otra parte, los efectos serían combatidos a través de la dotación de servicios de bienestar y la construcción de infraestructura comunitaria y de apoyo a la producción (Ordoñez, 2002: 94).

Las responsabilidades de la Coordinación serían: 1) realizar estudios para la atención de las necesidades y 2) efectuar propuestas de la población en las zonas deprimidas y grupos marginados, para coordinar y mejorar el funcionamiento de las dependencias y entidades encargadas del desarrollo de los programas aprobados (Cardozo, 2005).

COPLAMAR creó bases de conocimiento acerca de la satisfacción de las necesidades básicas en respecto a variables de vivienda, nutrición, salud y educación con las que se construyó la canasta de necesidades esenciales y la primera medición de la pobreza institucional, además

que en los años posteriores serían utilizadas en el esfuerzo contra la marginación (Palacios, 2007: 153; y Mathus, 2009).

Asimismo, no existió algún cambio en la concepción ni en la forma de hacer política social en el momento en que se estableció COPLAMAR respecto a la implementada en PIDER; esto es, ambos propiciaban que la población en condición de pobreza y marginación que era asistida por uno de los dos programas se acostumbrara a que el gobierno les brindara todos los apoyos sin pedir nada a cambio. En pocas palabras este tipo de intervención social tenía un acentuado perfil *clientelar* (Rodríguez, 2007:113 citado por Mathus, 2009).

El cargo de Coordinador General fue sostenido por Ignacio Ovalle Fernández, quien al mismo tiempo, fungía como el Director General del INI. Igualmente los Consejos Coordinadores Indigenistas fueron los núcleos de la actividad central de programación en las regiones contempladas por COPLAMAR. De hecho, su cobertura inicial era la misma que la contemplada por el Instituto con los Centros Coordinadores Indigenistas (Barajas, 2002). Otra peculiaridad de la Coordinación fue que en sus acciones, gente que formó parte del movimiento estudiantil de una década anterior, se había empezado a ubicar en programas como el de CONASUPO-COPLAMAR, el de empleo temporal; esta participación "tenía otra visión del trabajo social", permitiéndole a COPLAMAR "alcanzar un impulso importante en el campo" (Barajas, 2002).

POBLACIÓN OBJETIVO

La Coordinación estableció una conceptualización de marginalidad para caracterizar a los grupos que habían quedado rezagados de los beneficios (pero no necesariamente de la generación) de la riqueza con la finalidad de atenderlos. Así, COPLAMAR se enfocaba hacia los grupos indígenas y los campesinos pobres que habitan en 30 mil localidades dispersas en zonas como: el desierto, semidesierto, pantanos y en las zonas montañosas del país. Aproximadamente la gestión de este programa ayudó a 20 millones de personas (Ordoñez, 2002: Anexo).

OBJETIVOS

En general, COPLAMAR se enfocó en promover la capacidad productiva de los sectores marginados en pos del empleo y la reducción de las desventajas de estas zonas en el comercio de sus productos (García, 2013: 68). Así, tuvo como objetivo "articular acciones que permitieran que las zonas rurales marginadas contaran con elementos materiales y organización suficiente para lograr una participación más equitativa de la riqueza nacional" (Cordera y Lomelí, 2005: 3; Cardozo, 2005; y Ordoñez, 2002: Anexo).

Sus acciones se orientaron hacia:

- 1) Influir sobre las causas generadoras de la depresión económica y la marginación;
- 2) Actuar sobre los efectos más graves que han dejado como secuela una marginación y que se manifiesta en el enorme déficit existente en las áreas rurales en materia de

alimentación, salud, educación, equipamiento comunitario, infraestructura de apoyo a la producción y otros servicios colaterales (Ordoñez, 2002: Anexo).

Aunado a esto, se propuso agrupar y analizar las demandas más significativas de las zonas marginadas, para que las instituciones de la administración pública pudieran concurrir de manera coherente en su satisfacción (Ordoñez, 2002: Anexo). Otro objetivo fue que estos grupos en desventaja alcanzaran una "situación de mayor equilibrio en el juego de fuerzas de la nación" (Palacios, 2007: 150).

Con esto, los objetivos centrales que se diseñaron para el programa fueron (Cordera y Lomelí, 2005: 13 citado por Herrera, 2007; Ordoñez, 2002: Anexo; y García, 2013: 67-8):

- Aprovechar la potencialidad de los grupos marginados y de sus localidades para asegurar una oferta más abundante de bienes, en especial de alimentos, y servicios;
- Establecimiento de fuentes de trabajo diversas en las zonas marginadas, al canalizar de recursos públicos y privados, cuidando de la cabal observancia de las leyes laborales y demás aplicables;
- Elevar la eficiencia de los recursos en las zonas marginadas mediante la difusión de modernas tecnologías y el aprovechamiento de respuestas tecnológicas adecuadas o tradicionales;
- Lograr una remuneración justa para el trabajo y los productos generados por los grupos marginados;
- Promover una mayor aplicación de recursos que beneficien a los estratos más pobres en materia de alimentación, salud, educación y vivienda para propiciar un desarrollo regional más equilibrado;
- Fomentar el respeto a las formas de organización, de los grupos rurales marginados para fortalecer su capacidad de negociación en las fases de producción, distribución y consumo;
- Fortalecer las manifestaciones propias de estos grupos y con ello la estructura pluricultural de México;
- Elevar la conciencia de la capacidad de organización de los núcleos sociales marginados para que fueran capaces de influir en mayor medida en las políticas nacionales y así contribuyan a modificar las condiciones de excesiva acumulación de la riqueza y la desigual atención de las necesidades de los grupos marginados para parte de los precios instrumentos gubernamentales.

RECURSOS

Las actividades de las dependencias ejecutoras fueron financiadas por las asignaciones que hacía la Secretaría de Planeación y Presupuesto al sistema COPLAMAR; ésta a su vez autorizaba los recursos a las dependencias. En el caso de las obras físicas, los beneficiarios aportan mano de obra (Ordoñez, 2002: Anexo). Por otra parte, su evaluación estaba a cargo del Sistema Nacional de Evaluación y los organismos públicos fiscalizadores del gasto como la SPP y la contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados (Ordoñez, 2002: Anexo). Es necesario señalar que no se hizo alguna evaluación de los resultados de la gestión de COPLAMAR al final del sexenio de López Portillo (Barajas, 2002).

ALCANCES

COPLAMAR logró atender en total a 20 millones de personas gracias a sus diferentes ámbitos de acción. Llevó a cabo acciones en las zonas rurales pobres en rubros como: salud, educación, abasto alimentario, dotación de agua potable, construcción de caminos, generación de empleos, electrificación rural, desarrollo agroindustrial y servicios de apoyo a la economía campesina (créditos, asistencia técnica y la comercialización) (Palacios, 2007: 151-2).

Estas acciones se llevaron a cabo por programas de diversos tipos (Ordoñez, 2002: 95):

Institucionales:

Estos fueron con diversas entidades públicas, algunas de las cuales tenían experiencia en la atención de grupos marginados rurales desde décadas anteriores. Los programas aplicados por ellas fueron medidas multisectoriales, es decir, que promovían tanto las actividades productivas como obras de bienestar comunitario:

- a) Instituto Nacional Indigenista (INI) en las comunidades indígenas;
- b) Comisión Nacional de Zonas Áridas (CONAZA) en poblaciones localizadas en 40% del país;
- c) Fideicomiso para Obras Sociales a Campesinos Cañeros de Escasos Recursos (FIOSCER);
- d) Fideicomiso de la Palma (FIDEPAL);
- e) Federación Regional de Sociedades Cooperativas de Venta Común de Productos Comerciales (La Forestal, F. C. I.);
- f) Fideicomisos Relacionados con la Cera de Candelilla (FONCAN);
- g) Promotora del Maguey y el Nopal, Patrimonio Indígena del Valle del Mezquital y la Huasteca Hidalguense (PIVMHN);
- h) Productos Forestales de la Tarahumara (PROFORTARAH).

Como principales beneficiarios, estos programas institucionales tuvieron a: a) Grupos Indígenas con 8 millones de personas; b) los campesinos cañeros pobres con 3.3 millones, y c) los habitantes de las zonas áridas con casi 2 millones (Ordoñez, 2002: 94).

Integrados Regionales

- a) Programa de Desarrollo regional de la Montaña de Guerrero.

Sectoriales

Éstos fueron aplicados a partir de 1979 y ocuparon 83% de los recursos totales de la Coordinación Nacional. Asimismo, COPLAMAR pudo ampliar su área de acción territorial, social y su oferta de servicios. Las instituciones con las que realizó convenios, y sus respectivos programas fueron:

- a) IMSS-COPLAMAR: Programa de Solidaridad Social por la Cooperación Comunitaria (clínicas rurales). Con el IMSS se acordó la incorporación de su Programa de Solidaridad Social. Éste tenía la finalidad de agregar nuevos recursos y ampliar la cobertura de sus servicios;
- b) CONASUPO-COPLAMAR: Programa de Abasto a Zonas Marginadas. Tenía el objetivo de garantizar el abastecimiento suficiente y a precios bajos de productos básicos como maíz, frijol, azúcar y arroz, a los grupos marginados rurales y de zonas deprimidas;
- c) CFE-COPLAMAR: Programa de Electrificación. Se firmó como una manera de apoyar a los dos programas anteriores. Electrificó 482 poblaciones, 220 almacenes de la CONASUPO, y 647 pozos de agua potable;
- d) SAHOP-COPLAMAR. Programa de Mejoramiento de la Casa Rural, Programa de agua potable y Programa de Caminos Rurales. Con ellos realizó: más de 92 mil mejoramientos de casas, beneficiando a 538 mil personas; construcción o reconstrucción de más de 29 km de caminos; edificación, ampliación o rehabilitación de sistemas de agua potable beneficiando a 4.5 millones de habitantes;
- e) STPS-SARH-COPLAMAR. Programa de Capacitación y Empleo Cooperativo para el Fomento de Recursos Naturales. Se dirigió hacia la forestación y reforestación permanente mediante la capacidad productiva de los habitantes de las zonas marginadas, generando empleos permanentes, utilizando y capacitando de manera permanente la mano de obra disponible, promocionando la organización de los campesinos en sociedades cooperativas, promoviendo la cooperación de campesinos en sus áreas de origen, y la recuperación de zonas erosionadas con fines productivos. Creó más de 20 mil cooperativas y más de 100 mil empleos;
- f) SEP-COPLAMAR: Programas de Casas-Escuelas para niños de zonas marginadas alejadas. Se atendió a 6,040 niños en 41 casas-escuela;
- g) SARH-COPLAMAR de Desarrollo Agroindustrial;
- h) Pacto de Coordinación Intersectorial para Crear un Sistema de Servicios Integrados de Apoyo a la Economía Campesina;
- i) SEPESCA-COPLAMAR de Unidades Básicas de Producción Alimentaria.

Entre las aportaciones del COPLAMAR se encuentran, en primer lugar, y obtenido gracias al INI, el énfasis en la participación y organización comunitaria inspirados en prácticas y costumbres propias de los grupos indígenas del país como el tequio, mayordomía, chivitú, convite, guelaguetza, gazona, techa y mano vuelta. Segundo, la promoción de la formación de comités de beneficiarios y la obligación de las localidades de aportar trabajo comunitario. Tercero, contar con funcionarios de amplia experiencia en trabajo de base y aprovechar la forma de organización de las propias comunidades al instrumentar las políticas de atención de la pobreza (Barajas, 2002).

Sin embargo, para 1982 y a pesar de que se obtuvieron los resultados positivos antes mencionados, sólo sobrevivieron algunos programas sectoriales pertenecientes a CONASUPO e IMSS (Cardozo, 2005).

LÍMITES

COPLAMAR enfrentó múltiples problemas. Uno de ellos fue la carencia de recursos propios durante sus primeros tres años de existencia. Estos recursos, como señala Cardozo, podrían haber sido subsanados a tiempo de haber contado con evaluaciones sistemáticas en su gestión (Cardozo, 2005).

Sumado a esto, un freno para la Coordinación consistió en su carácter interinstitucional. Su acción coordinada supuso dificultades para incorporar los requerimientos del COPLAMAR a los procesos de programación y presupuesto a nivel estatal y sectorial (Palacios, 2007: 152).

Otro problema importante de la Coordinación Nacional fue que, a pesar de los buenos resultados, existía una fuerte centralización de las decisiones retardando su tiempo de respuesta a los problemas (Mathus, 2009).

Un obstáculo que COPLAMAR representó para la gestión pública en general, fue compartir tanto funciones y cobertura, como el director general con el desaparecido Instituto Nacional Indigenista. Esto implicaba acciones de atención a la población en marginación de manera doble.

2.4 Principales resultados sociales

PIDER y COPLAMAR, al igual que el conjunto de medidas de esta década, surgieron como respuesta a la crisis económica del patrón de desarrollo posrevolucionario y a la pérdida de eficacia de sus mecanismos tradicionales de control colectivo; buscaron conformarse como sistemas de coordinación administrativos para la detección y encauzamiento institucional de las demandas sociales (Barajas, 2002). Todos estos programas, como ya se mencionó, no constituyeron una política específica de combate a la pobreza, sino que fueron parte de una política de desarrollo nacional que hacía énfasis en las acciones dirigidas hacia zonas definidas como particularmente pobres (Barajas, 2002).

Tres hechos nos permiten entender cómo surgió la preocupación gubernamental por la población en condiciones de pobreza, y como consecuencia, la implementación de dichas medidas para su atención:

- 1.-El reconocimiento oficial de dos hechos: de que el crecimiento económico por sí mismo no garantiza una mejor distribución del ingreso; y que la riqueza obtenida por algunos pocos había sido generada a costa de una mayor pauperización de las masas populares;
- 2.-Los organismos financieros internacionales y su planteamiento de que la reducción de la pobreza como una condición primordial para lograr el desarrollo;
- 3.-Como ya se mencionó supra, la crisis agrícola de la década de los setenta fue el tercer factor, la cual agravó los problemas de los productores agrícolas de temporal. Esta crisis explica el surgimiento de un movimiento campesino sin precedentes que se expresó con la toma de tierras, las marchas a la ciudad de México, la toma de locales de organismos oficiales agrarios y la organización de frentes y agrupaciones locales y regionales independientes del Estado. Sus demandas estaban conformadas por mejores precios para sus productos, luchas contra los caciques, huelgas de trabajadores agrícolas, y la pelea por la tierra (Barajas, 2002).

Como vemos, las medidas implementadas para la atención de la pobreza, tuvieron que ver con la urgente necesidad gubernamental de desactivar estos focos de tensión política o social generados desde tiempo atrás. Éstas fueron diseñadas para moldear, institucionalizar y ubicar las demandas de los sectores rurales pobres al margen de las poderosas estructuras colectivas. En contraste, dar solución a estas necesidades era menos importante que encauzarlas administrativamente antes de que se convirtieran en focos de inestabilidad social. Tanto para PIDER como para COPLAMAR, la documentación oficial reconocía que la solución al problema de la pobreza se relacionaba con el funcionamiento del conjunto del sistema económico (Barajas, 2002).

Cabe aclarar que, a pesar de la contemporaneidad de los dos programas, no necesariamente hubo una coordinación de sus esfuerzos para intervenir en comunidades específicas. No hay evidencia registrada de que la distribución territorial de sus recursos respondiera a un plan de trabajo decidido de manera conjunta (Ordoñez, 2002: 97). Por otra parte, tanto PIDER como COPLAMAR, al igual que otras políticas sociales comprendidas en este periodo, fueron financiados con un presupuesto que se mantuvo al alza con un promedio anual del 11% entre 1973 y 1982. Así, la participación del gasto social en el periodo se mantuvo en un 25.5% de acuerdo a la tabla 2.9. Recordemos que este financiamiento se sostuvo gracias al déficit fiscal (Ordoñez, 2010: 91).

Gracias a que, en general, la década de los setentas fue una etapa de crecimiento acelerado para el sector público, éste pudo ocupar una posición fuerte en el ámbito social y en el económico. Con ello, las instituciones y los programas sociales pudieron duplicar o triplicar la oferta y cobertura de sus servicios. Sin embargo, estos recursos y acciones fueron insuficientes para revertir las desigualdades y los rezagos previos (Ordoñez, 2002: 46). Esto significa que gran parte de la población estaba exenta del acceso a los canales redistributivos del

sector público, de tal suerte que en México se vivió una distribución inequitativa del ingreso: para 1979 el 10% de la población más pobre recibía el 1% del ingreso nacional, mientras que el 5% más rico obtenía el 25% (Cardozo, 2005). Como vemos en la tabla 2.10, para 1977 la pobreza alimentaria había disminuido considerablemente desde 1950, sin embargo, la pobreza en general seguía teniendo presencia en más de la mitad de la población del país llegando al nivel de 63%.

Tabla 2.9

Gasto Público Social 1970-1982
(pesos de 1980)

Año	Millones de pesos	Proporción del GP	Proporción del PIB	Crecimiento Porcentual
1970	108.7	25.0	4.6	
1971	125.2	27.2	5.2	8.9
1972	160.8	29.1	6.1	7.1
1973	174.9	25.9	6.2	-11.0
1974	195.6	25.9	6.5	-0.1
1975	227.4	24.0	7.2	-7.3
1976	260.4	27.8	7.9	16.0
1977	262.1	28.4	7.7	2.1
1978	186.3	18.0	5.0	-36.8
1979	331.7	27.9	8.1	55.3
1980	362.9	25.7	8.1	-8.0
1981	452.5	25.1	9.3	-2.4
1982	444.0	21.1	9.2	-15.9

Fuente: Anexo 3 de este capítulo.

A pesar de lo anterior, la población más pobre vio aumentar su nivel de ingreso debido a la existencia de un fuerte y constante crecimiento económico en el período (Cardozo, 2005), como lo muestra el coeficiente de Gini en la observación del año 1977, y también lo sustenta el progreso del Producto Interno Bruto per Cápita en la tabla 2.11. Como vemos, hay una ruta de descenso en este indicador a partir de 1974 que llega hasta 1978, año en el cual es reimpulsado gracias al auge petrolero. Sin embargo encuentra un tope en 1982 gracias a la crisis de la deuda llegando a valores negativos.

Tabla 2.10

Pobreza y desigualdad 1950-1984.
(Porcentaje)

Año	Alimentaria	Patrimonial	Índice de Gini
1950	61.80	88.4	0.520
1963	45.60	75.2	0.570
1977	25.00	63.8	0.490
1984	22.50	53.0	0.452

Fuente: Anexos 5 y 6 de este capítulo.

Tabla 2.11**PIB/Cápita 1970-82
(pesos de 1980)**

Año	Pesos	Crecimiento
1970	48,539.1	4.6
1971	48,745.9	0.4
1972	49,422.6	1.4
1973	51,594.4	4.4
1974	52,821.9	2.4
1975	54,062.1	2.3
1976	54,636.8	1.1
1977	54,674.9	0.1
1978	57,657.3	5.5
1979	61,217.4	6.2
1980	65,578.4	7.1
1981	69,952.4	6.7
1982	68,170.4	-2.5

Fuente: Anexo 4 de este capítulo.

Consecuentemente, el desarrollo compartido entró en crisis debido a la falta de ingresos. Así, el gobierno mexicano introdujo reformas de “primera generación” en el nuevo contexto neoliberal; el Estado debía limitarse a garantizar el desarrollo de procesos de externalización de sus funciones centrales (Cardozo, 2005). También tuvo que negociar con el FMI un programa de estabilización. Este incluía reducir el déficit fiscal en 1983 afectando de manera especial al gasto social (véase cuadro 2.10 observación de 1982). Los programas de combate a la pobreza rural fueron los más afectados, llegando al grado de la extinción. Sólo se conservaron los programas de salud asistencial del IMSS y de distribución de alimentos de la CONASUPO aunque no con la misma intensidad. A la par, los grupos empresariales comenzaron a pugnar a favor de medidas liberalizadoras y restrictivas de la intervención pública, como símil a las posturas tomadas por los neoconservadores en el mundo desarrollado de finales de los setenta e inicios de los ochenta. (Ordoñez, 2002: 46).

México, en la década de los ochenta comenzó con la crisis de la deuda, un conflicto entre sector público con los empresarios, la intervención internacional. La acumulación de déficits recurrentes dio pie a un endeudamiento constante y creciente, hasta que llegó al límite de la insolvencia, a la par que hizo su aparición en un contexto de expectativas de crecimiento a la baja y de alza en la inflación. Este escenario “abrió de lleno puertas” para iniciar un retroceso económico e institucional por parte del Estado, agravando así las condiciones sociales de manera generalizada (Ordoñez, 2002: 46; y Salinas, 2007: 278) como veremos en el capítulo siguiente.

ANEXOS

ANEXO 1

Producto Interno Bruto 1940-1982
(pesos de 1980)

Año	Millones de pesos	Crecimiento Porcentual
1940	355.3	--
41	389.9	9.7
42	411.8	5.6
43	427.0	3.7
44	461.9	8.2
45	476.4	3.1
46	507.7	6.6
47	525.2	3.4
48	546.8	4.1
49	576.8	5.5
1950	633.9	9.9
51	682.9	7.7
52	710.1	4.0
53	712.0	0.3
54	783.2	10.0
55	849.7	8.5
56	907.8	6.8
57	976.6	7.6
58	1,028.5	5.3
59	1,059.3	3.0
1960	1,145.3	8.1
61	1,201.7	4.9
62	1,257.9	4.7
63	1,358.4	8.0
64	1,517.2	11.7
65	1,729.3	14.0
66	1,834.7	6.1
67	1,942.2	5.9
68	2,125.2	9.4
69	2,197.8	3.4
1970	2,340.8	6.5
71	2,428.8	3.8
72	2,628.7	8.2
73	2,835.3	7.9
74	2,999.1	5.8
75	3,171.4	5.7
76	3,311.5	4.4
77	3,423.8	3.4
78	3,730.4	9.0
79	4,092.2	9.7
1980	4,470.1	9.2
81	4,862.2	8.8
82	4,831.7	-0.6

Fuente: De 1940 a 1994 Ordoñez Barba, 2002; de 1995 a 2010 Aparicio Cabrera, 2011.

ANEXO 2

Gasto Público 1940-1982
(pesos de 1980)

Año	Millones de pesos	Proporción del PIB	Crecimiento porcentual
1940	27.2	7.7	--
41	28.8	7.4	5.9
42	32.3	7.8	12.2
43	35.3	8.3	9.3
44	35.7	7.7	1.1
45	36.4	7.6	2.0
46	32.2	6.3	-11.5
47	36.3	6.9	12.7
48	45.8	8.4	26.2
49	59.3	10.3	29.5
1950	52.1	8.2	-12.1
51	58.7	8.6	12.7
52	75.3	10.6	28.3
53	64.4	9.0	-14.5
54	83.9	10.7	30.3
55	83.8	9.9	-0.1
56	90.6	10.0	8.1
57	93.4	9.6	3.1
58	104.0	10.1	11.3
59	106.5	10.1	2.4
1960	144.5	12.6	35.7
61	141.3	11.8	-2.2
62	136.2	10.8	-3.6
63	132.6	9.8	-2.6
64	174.8	11.5	31.8
65	310.5	18.0	77.6
66	316.2	17.2	1.8
67	349.6	18.0	10.6
68	373.5	17.6	6.8
69	419.2	19.1	12.2
1970	434.9	18.6	3.7
71	460.0	18.9	5.8
72	551.8	21.0	20.0
73	674.5	23.8	22.2
74	755.2	25.2	12.0
75	947.3	29.9	25.4
76	935.4	28.2	-1.3
77	922.1	26.9	-1.4
78	1,036.3	27.8	12.4
79	1,187.9	29.0	14.6
1980	1,412.9	31.6	18.9
81	1,805.2	37.1	27.8
82	2,106.1	43.6	16.7

Fuentes: De 1940 a 2000 Ordoñez Barba, 2002; de 2001 a 2010 INEGI

ANEXO 3

Gasto Público Social 1941-1982 (pesos de 1980)					
Año	Millones de pesos	Proporción del GP	Proporción del PIB	Crecimiento porcentual	
1940	4.9	18.0	1.4	--	
41	5.2	18.1	1.3	6.1	
42	5.4	16.7	1.3	3.8	
43	5.1	14.4	1.2	-5.6	
44	4.9	13.7	1.1	-3.9	
45	5.7	15.7	1.2	16.3	
46	4.7	14.6	0.9	-17.5	
47	5.5	15.2	1.0	17.0	
48	5.9	12.9	1.1	7.3	
49	6.5	11.0	1.1	10.2	
50	6.8	13.1	1.1	4.6	
51	6.5	11.1	1.0	-4.4	
52	7.4	9.8	1.0	13.8	
53	8.1	12.6	1.1	9.5	
54	9.8	11.7	1.3	21.0	
55	9.4	11.2	1.1	-4.1	
56	10.8	11.9	1.2	14.9	
57	11.8	12.6	1.2	9.3	
58	13.7	13.2	1.3	16.1	
59	22.1	20.8	2.1	61.3	
60	27.8	19.2	2.4	25.8	
61	28.1	19.9	2.3	1.1	
62	29.0	21.3	2.3	3.2	
63	29.4	22.2	2.2	1.4	
64	37.2	21.3	2.5	26.5	
65	66.5	21.4	3.8	78.8	
66	71.5	22.6	3.9	7.5	
67	81.3	23.3	4.2	13.7	
68	94.3	25.2	4.4	16.0	
69	102.9	24.5	4.7	9.1	
70	108.7	25.0	4.6	5.6	
71	125.2	27.2	5.2	15.2	
72	160.8	29.1	6.1	28.4	
73	174.9	25.9	6.2	8.8	
74	195.6	25.9	6.5	11.8	
75	227.4	24.0	7.2	16.3	
76	260.4	27.8	7.9	14.5	
77	262.1	28.4	7.7	0.7	
78	186.3	18.0	5.0	-28.9	
79	331.7	27.9	8.1	78.0	
80	362.9	25.7	8.1	9.4	
81	452.5	25.1	9.3	24.7	
82	444.0	21.1	9.2	-1.9	

Fuente: De 1940 a 2000 Ordoñez Barba, 2002; de 2001 a 2010 INEGI

ANEXO 4

PIB/cápita 1940–1982 (pesos de 1980)		
Año	Pesos	Crecimiento Porcentual
1940	18,078.7	
41	19,306.8	6.8
42	19,844.8	2.8
43	20,025.3	0.9
44	21,081.7	5.3
45	21,160.2	0.4
46	21,946.1	3.7
47	22,094.1	0.7
48	22,386.0	1.3
49	22,981.0	2.7
50	24,578.3	7.0
51	25,687.4	4.5
52	25,913.2	0.9
53	25,207.1	-2.7
54	26,900.2	6.7
55	28,313.0	5.3
56	29,345.4	3.6
57	30,626.9	4.4
58	31,291.8	2.2
59	31,266.2	-0.1
60	32,795.0	4.9
61	33,207.1	1.3
62	33,609.4	1.2
63	35,093.5	4.4
64	37,898.7	8.0
65	41,766.5	10.2
66	42,845.8	2.6
67	43,854.9	2.4
68	46,398.7	5.8
69	46,395.5	0.0
70	48,539.1	4.6
71	48,745.9	0.4
72	49,422.6	1.4
73	51,594.4	4.4
74	52,821.9	2.4
75	54,062.1	2.3
76	54,636.8	1.1
77	54,674.9	0.1
78	57,657.3	5.5
79	61,217.4	6.2
80	65,578.4	7.1
81	69,952.4	6.7
82	68,170.4	-2.5

Fuente: De 1940 a 1994 Ordoñez Barba, 2002; de 1995 a 2010 Aparicio Cabrera, 2011.

ANEXO 5

POBREZA EN MÉXICO 1950-2012
(porcentaje)

Año	Alimenta- ria	Capacidades	Patrimonio
1950	61.8	73.3	88.4
1956	61.3	69.8	83.5
1958	61.0	70.2	81.3
1963	45.6	55.9	75.2
1968	24.3	44.7	69.4
1877	25.0	33.0	63.8
1984	22.5	30.2	53.0
1989	22.7	29.4	53.5
1992	22.5	28.0	52.6
1994	21.1	29.1	55.6
1996	37.1	45.3	69.6
1998	33.9	40.7	63.9
2000	24.2	31.9	53.7
2002	20.3	27.4	50.6
2004	17.3	24.6	47.0
2005	16.60	23.60	45.09
2006	14.82	21.08	40.27
2008	16.27	23.14	44.21
2010	16.97	24.13	46.11
2012	17.35	24.67	47.13

Fuente: De 1950 a 2004 Székely, 2005; de 2005 a 2012 CEPAL.

ANEXO 6

Desigualdad en México 1950-2012

Año	Índice de Gini	Crecimiento porcentual
1950	0.520	--
1956	0.520	0.00
1958	0.530	1.92
1963	0.570	7.55
1968	0.540	-5.26
1877	0.490	-9.26
1984	0.452	-7.76
1989	0.465	2.88
1992	0.475	2.15
1994	0.477	0.42
1996	0.454	-4.82
1998	0.476	4.85
2000	0.481	1.05
2002	0.454	-5.61
2004	0.460	1.32
2005	°0.471	2.33
2006	°0.451	-4.17
2008	°0.459	1.78
2010	°0.429	-6.60
2012	°0.439	2.29

Fuente: De 1950 a 2004 Székely, 2005; de 2005 a 2012 CEPAL.

iii. INSTRUMENTOS PARA EL TRATAMIENTO DE LA POBREZA DURANTE EL MODELO NEOLIBERAL

3.1 Presentación del capítulo

A partir de la crisis de la deuda, se presentan en México dos etapas importantes. Durante los ochenta se vivió un proceso de transición en lo político y económico, es decir, se intentó hacer frente a los problemas heredados por la antigua estrategia de desarrollo y llevar a cabo las reformas estructurales necesarias para que no se repitiera el panorama. En cambio, durante los noventa y la primera década del s. XXI se vive la consolidación del neoliberalismo y sus pobres resultados.

En el periodo correspondiente a los sexenios de Miguel de la Madrid Hurtado (1982-88) y de Carlos Salinas de Gortari (1988-94), se puso en marcha un programa de reestructuración económica que buscaba transformar las bases de la estrategia de industrialización; partiendo desde un modelo de desarrollo industrial autárquico y proteccionista, se buscaba transitar a otro modelo más acorde a las nuevas tendencias de globalización, tanto comerciales como de financiamiento y de producción (Ordoñez, 2002: 115).

El panorama macroeconómico recesivo de principios de los ochenta ameritaba un enfoque de corrección drástica de sus balances negativos: el control del gasto público, el ajuste cambiario, el "Estado empresario", la inflación monetaria, etc. Este ajuste se llevó a cabo mediante la implementación del modelo de crecimiento de economía abierta de enclave exportador (Salinas, 2007: 277-8). Éste se orientó a transferir a los agentes privados y al mercado, gradual y sostenidamente, las funciones económicas anteriormente asignadas al Estado (Calva, 2004) con la finalidad de colocar al sector exportador no petrolero, nacional y extranjero como motor de la economía, para así aminorar nuestra dependencia de las divisas petroleras y de endeudamientos externos (Ordoñez, 2002: 116).

La nueva estrategia se componía de dos etapas: la primera, constituida por un conjunto de medidas económicas, tenía por objeto reorientar las variables macroeconómicas para recuperar el crecimiento económico y recuperar el comportamiento estable de los desequilibrios. Por medio de instrumentos de orden monetario, fiscal, comercial, financiero y laboral, buscaron estabilizar los precios, el tipo de cambio, las tasas de interés, los salarios, modificar el gasto público y su estructura, la orientación del financiamiento y la reducción paulatina de aranceles. Sin embargo, esto implicaba una recesión inducida por los instrumentos monetarios implementados, como veremos más adelante (Salinas, 2007: 279-81; y Sosa, 2012:153).

La segunda etapa se trataba de una reforma estructural implementada con el fin de establecer nuevas bases para el financiamiento del desarrollo, descentralizar decisiones, y recuperar el crecimiento a corto y a largo plazo; esto es, una vez alcanzado el control de los precios, la

implementación de las reformas estructurales llevaría a los agentes internos, al sector exportador y a la IED a un proceso de encadenamiento económico que dinamizaría la totalidad de la actividad económica de manera eficiente e insertando a México en la economía mundial, relegando el papel estratégico que tuvo el Estado en la estrategia anterior (Sosa, 2012: 153; Salinas, 2007: 279). Esta etapa contempla cuatro aspectos de reestructuración (Salinas, 2007: 280):

- Sustituir al Estado como eje conductor la de economía, y en su lugar implantar el automatismo del mercado;
- Desplazar el crecimiento introvertido por el crecimiento extrovertido;
- Reducir las empresas paraestatales a través de la desincorporación parcial o total de las empresas públicas;
- Desregular la economía en todos los ámbitos.

La liberalización y la reducción del Estado en la esfera económica permitirían aprovechar las oportunidades de la globalización al tiempo que prometían propagar una asignación más eficiente de los recursos productivos y el logro de mayores tasas de crecimiento económico (Calva, 2004). La apertura comercial unilateral constituyó la punta de lanza de la nueva estrategia económica; al liberalizarse el comercio exterior, los recursos productivos se dirigirían hacia las ramas donde la economía mexicana tiene ventajas comparativas. Del mismo modo, la exposición a la competencia externa obligaría a los empresarios mexicanos a introducir cambios tecnológicos acelerando la productividad y maximizando tanto el crecimiento de ingreso como del bienestar (Calva, 2004).

Como ya se ha mencionado, esta concepción de la economía representó un cambio radical respecto a la estrategia económica de desarrollo económico llevada a cabo en México durante los 50 años previos estudiados en el capítulo anterior (Calva, 2004). Con él, se pretendía colocar al sector exportador no petrolero, nacional y extranjero, como motor de la economía, para aminorar la dependencia de las divisas petroleras y de endeudamientos externos (Ordoñez, 2002: 116)¹³.

¹³ Para noviembre de 1989, en una reunión del Instituto de Economía Internacional, se identificó un conjunto deseable de reformas de política económica, que se había venido aplicando durante los años ochenta en los países de Latinoamérica. Este conjunto de políticas contaba con el respaldo y recomendación del gobierno de Estados Unidos, del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial; se le dio el nombre de Consenso de Washington (Moreno-Brid, 2010). Este documento caracteriza *a posteriori* las medidas implementadas comprendiendo aspectos como la liberalización del comercio exterior, del sistema financiero, y de la inversión extranjera; la orientación de la producción hacia los mercados externos; la privatización de las empresas públicas; la desregulación de las actividades económicas; la disciplina fiscal; la erradicación de los desequilibrios fiscales y un adecuado marco legislativo e institucional para resguardar los derechos de propiedad, entre otros aspectos que

Las reformas harían más competitiva la economía el país al implementar mecanismos de mercado, y disminuir la participación del Estado en la producción y en la construcción e infraestructura. Con ellas, la economía mexicana se abriría a los mercados internacionales, se liberalizarían diversas actividades productivas que habían estado controladas por el Estado o por el capital doméstico, se eliminarían regulaciones innecesarias que elevaban costos y restaban competitividad a la economía; se modificarían también los derechos de propiedad, en especial los del sector rural, entre otras medidas (Cárdenas, 2012: 284).

Así, a lo largo del periodo gobernado por el grupo neoliberal, han sucedido privatizaciones de empresas públicas; la liberalización del comercio exterior y del sistema financiero; la reducción de la inversión pública y del gasto social como porcentajes del PIB; se han suprimido las regulaciones estatales a la economía y se ha promovido la inversión extranjera; se creó un importante sector exportador de manufacturas entre otras medidas que han alejado al país del llamado "modelo económico de la Revolución mexicana" (Ávila, 2006: 23). Todas ellas han sido ejecutadas en pos de mayores tasas de crecimiento económico y los más altos niveles de bienestar para nuestro país (Calva, 2004).

En el apartado siguiente se reseña de manera somera el funcionamiento de la *industrialización orientada a la exportación*, es decir, la base económica del neoliberalismo, que tomó el lugar de la sustitución de importaciones.

A continuación, se exponen cronológicamente las políticas económicas implementadas desde 1982 hasta nuestros días de acuerdo a los periodos presidenciales correspondientes, tomando como referencia principal el *crecimiento del PIB*, y del *gasto público*. Asimismo, dentro de este esfuerzo se incluyen los programas de atención a la pobreza respectivos,

vemos en la tabla 3.1 (Calva, 2004). En suma, podría decirse que el objetivo de estas políticas de ajuste, o programas de estabilización, del FMI es la disminución del producto global con el propósito de reducir las importaciones al nivel del producto de equilibrio comercial. El retorno al equilibrio del sector externo hace necesaria la reducción de la demanda y del PIB al nivel del producto de equilibrio comercial, es decir una política recesiva; por medio de ésta el déficit se cancela a través de la contracción del producto (Sosa, 2012: 187-94):

Consenso de Washington

1. Asegurar la disciplina fiscal (con un déficit no mayor al 2% del PIB);
2. Establecer prioridades del gasto público, eliminando los subsidios;
3. Incrementar el ingreso fiscal, ampliar la base gravable y moderar las tasas marginales;
4. Liberalizar las tasas de interés;
5. Régimen flexible de tipo de cambio;
6. Liberalización del comercio exterior;
7. Flujos de inversión extranjera libres;
8. Privatización de empresas paraestatales en pos de la eficiencia;
9. Promoción de la competencia a través de la desregulación;
10. Garantía para los derechos de propiedad.

Fuente: (Moreno-Brid, 2010).

intentando relacionarlos con el *PIB/cápita*, el *gasto público social*, y los indicadores de *pobreza y desigualdad*. Dichos programas son: PRONASOL y PROGRESA-Oportunidades. En pocas palabras, cada uno de los periodos expuestos cuenta con un apartado abordando las políticas económicas y sus resultados, y un apartado que versa acerca de la pobreza y la distribución.

3.2 Economía, pobreza y políticas públicas, 1982 -2010

3.2.1 Características del periodo de ruptura

Con el comienzo de la renovación tecnológica de las naciones industrializadas, el sistema mundial se orientó hacia una competencia, ya no por países, sino por zonas o regiones. En este contexto empezaron a darse cambios económicos que afectarían profundamente la dinámica económica y política de los años siguientes: la empresa privada transnacional evolucionó hacia la "fábrica mundial", se impuso la libertad en los mercados, se transformó la división internacional del trabajo (reduciendo la autonomía de las naciones), se redujo el gasto social debido a la crisis fiscal del Estado de bienestar y a la ineficiencia de las empresas públicas, provocando la privatización de empresas públicas y la reducción de la regulación de la economía de mercado (Ávila, 2006: 20).

Como vimos en el capítulo anterior, el escenario económico al principio de los años ochenta indicaba una caída en la tasa de ganancia a nivel mundial. Las políticas de sustitución de importaciones que se habían implementado en las economías latinoamericanas para alcanzar el desarrollo económico también cayeron en el descrédito en la misma década. Así, era menester un nuevo enfoque para rezucir el panorama económico de la región (Harvey, 2007: 14).

Para finales de la misma década, la salida a este conflicto se consolidó en la implementación del neoliberalismo, cuyo discurso se construyó como crítica al pensamiento keynesiano y las propuestas socialistas del Estado social o la planificación central (Ávila, 2006: 21). El neoliberalismo prometía ayudar a superar la crisis y a mantener una tasa de ganancia creciente. Dentro de este marco, la función del Estado sería facilitar las condiciones para la acumulación de capital extranjero y doméstico (Harvey, 2007:14).

En el ámbito nacional, los desequilibrios macroeconómicos de principios de los ochenta, originados en el crecimiento desmesurado del Estado, el irresponsable endeudamiento externo, y la política económica "populista" (Ávila, 2006: 23), fueron la expresión de los límites de esa dinámica de formación de capital y de la composición del producto que se derivó de la industrialización por sustitución de importaciones (Salinas, 2007: 277): la gran deuda externa, la inflación, el desempleo, la contracción económica, un gran déficit fiscal, entre otros aspectos, como la contracción del sector externo, la desintermediación financiera y el enfrentamiento entre el sector privado y gubernamental, fueron factores que condujeron a una reorientación de la estrategia de desarrollo económico a principios de esa década (Cárdenas, 1996: 118; y Sosa, 2008: 153). Ésta se contraponía al desarrollo mexicano que se había

sustentado desde los años treinta en una economía de mercado con un relevante intervencionismo del Estado como rector y promotor del desarrollo económico, como regulador del comercio exterior y del mercado interno 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 (Calva, 2004)

Respecto a las obligaciones contraídas para el pago de la deuda externa del país, el monto del principal a pagar más los intereses por concepto de la deuda privada con el exterior era “astronómico” alcanzando el 14.4% del PIB en 1983 y de 10.7% en 1984 (Cárdenas, 1996: 122). La inflación prometía seguir el rumbo hacia la hiperinflación, aunque se presentaron fuentes de represión como el déficit del sector público y el tipo de cambio (Cárdenas, 1996: 122).

Tabla 3.2

*PIB 1978 -1985
(pesos de 1980)*

<i>Año</i>	<i>Millones de pesos</i>	<i>Crecimiento</i>
<i>1978</i>	3,730.4	8.95
<i>1979</i>	4,092.2	9.70
<i>1980</i>	4,470.1	9.23
<i>1981</i>	4,862.2	8.77
<i>1982</i>	4,831.7	-0.63
<i>1983</i>	4,628.9	-4.20
<i>1984</i>	4,796.1	3.61
<i>1985</i>	4,920.4	2.59

Fuente: Anexo 1 de este capítulo.

Por otra parte se vivió un deterioro de la actividad económica, como se muestra en la tabla 3.2, aunado, por supuesto, a un desempleo creciente. Los roces entre el sector público y privado, la falta de credibilidad en el gobierno y el aumento del costo financiero externo de las empresas eran factores que habían hecho descender la actividad industrial para el años de 1982. Con ello, el desempleo se duplicó ese mismo año. A la par, existía una fuerte amenaza de cierre generalizado de empresas por la contracción del mercado, por su incapacidad para cumplir sus adeudos y por lo costoso de materias primas y refacciones que tenían que importar, así como por la dependencia con el exterior (Cárdenas, 1996: 124).

Con respecto al déficit público elevado y la crisis en la balanza de pagos, era menester, incrementar los impuestos y otros ingresos públicos, al tiempo que se disminuían los gastos; otra opción consistía en elevar las tasas de interés para colocar bonos públicos entre los

ahorradores nacionales y para atraer capitales del exterior. Sin embargo, las primeras opciones tienen altos costos sociales por la reducción del nivel de vida que ello conlleva, mientras que las tasas de interés elevadas tienden a inhibir la inversión, y por tanto, el crecimiento económico (Cárdenas, 1996: 125). Por supuesto, se optó por la primera opción que, en general, a partir de 1982 el gasto público vive una tendencia negativa como vemos en la tabla 3.3:

Tabla 3.3

*Gasto Público 1978 -1985
(pesos de 1980)*

<i>Año</i>	<i>Millones de pesos</i>	<i>Proporción del PIB</i>
1978	1,036.3	27.78
1979	1,187.9	29.03
1980	1,412.9	31.61
1981	1,805.2	37.13
1982	2,106.1	43.59
1983	1,878.8	40.59
1984	1,872.3	39.04
1985	1,840.2	37.40

Fuente: Anexo 2 de este capítulo.

En este marco de restricciones financieras, generadas por la crisis de la deuda, se aplicó un nuevo esquema de funcionamiento de los programas sociales; esta vez los escasos recursos se concentrarían en los más necesitados, produciendo efectos favorables con mayor rapidez y eficiencia. La llamada focalización de los programas sociales permite destinar recursos a sectores específicos con características que los hacen beneficiarios de ciertas acciones y apoyos, contraviniendo a la ineficiencia de recursos. Si bien es una forma selectiva de brindar servicios sociales que da prioridad a la población más necesitada, por otro lado esto muestra la falta de capacidad del Estado para garantizar la oferta de servicios básicos a todo el conjunto poblacional (Cabrera, 2007: 70).

3.2.2 Convenios Únicos de Desarrollo

Miguel de la Madrid: Panorama y política económicas

A lo largo de toda la década de los ochenta, México vivió una etapa de estancamiento económico inflacionario, con presencia de deuda externa, desempleo creciente y déficit del sector público debido a factores internos y externos (Sosa, 2012: 167; y Cárdenas, 1996: 153). Dentro de los primeros, podemos mencionar las consecuencias que el auge petrolero trajo consigo: los compromisos contraídos a corto plazo y de gran magnitud. Estos representaban un problema que debía cubrirse de inmediato a la par que ocultó el fondo de la situación.

Dentro de los externos se encuentran el debilitamiento del mercado internacional de petróleo, la reducción de los términos de intercambio del país con el exterior y el *crack* de la bolsa de nueva York en octubre de 1987 (Cárdenas, 1996: 119-48).

De 1983 a 1985 los esfuerzos del gobierno se enfocaron en renegociar los plazos y términos de la deuda externa poner en marcha el proceso de recuperación económica. A partir de finales de 1985 el gobierno se vio en la necesidad de recrudescer el plan de ajuste, centrándose en la inflación y añadiendo rasgos heterodoxos, que tuvo como resultado un retroceso en los avances que se habían alcanzado en la etapa previa (Cárdenas, 1996: 119). De manera que a lo largo de todo este periodo, el crecimiento económico, el gasto público, en consecuencia, el déficit público, la inflación, el desempleo tuvieron un comportamiento discontinuo hasta 1987 (ver tablas 3.4 y 3.5), repercutiendo a la par en el comportamiento de la balanza de pagos, el mercado cambiario, y la reestructuración de la deuda (Sosa, 2012: 167; y Cárdenas, 1996: 119-153).

Tabla 3.4

*PIB 1982-1989
(pesos de 1980)*

<i>Año</i>	<i>Millones de pesos</i>	<i>Crecimiento</i>
1982	4,831.7	-0.6
1983	4,628.9	-4.2
1984	4,796.1	3.6
1985	4,920.4	2.6
1986	4,735.7	-3.8
1987	4,823.6	1.9
1988	4,883.7	1.2
1989	5,047.2	3.3

Fuente: Anexo 1 de este capítulo.

Para hacer frente a la situación heredada en parte por los periodos anteriores, durante el sexenio del presidente Miguel De la Madrid, el gobierno respondió con una política macroeconómica de ajuste ortodoxo bajo la forma de diversos programas de política económica. El presidente se había planteado como objetivo principal estabilizar la economía nacional y sentar bases firmes para recuperar el crecimiento en el mediano plazo. Se propuso reducir la inflación, que desestabilizaba la economía, deterioraba la cohesión social y reducía los ingresos reales; en el sector externo se propuso controlar el déficit comercial y asegurar un superávit en la cuenta corriente de la balanza de pagos; asimismo se proyectó equilibrar las finanzas públicas (Ávila 2006: 59).

El primero de los programas implementados fue el Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE), el cual contenía las siguientes medidas: reducir el desequilibrio de las finanzas públicas, a través del aumento de impuestos, disminución de subsidios y reducción del gasto, y reducir el déficit de la balanza de pagos, así como la renegociación de la deuda externa privada. Además, incluía los objetivos de proteger la planta productiva, evitar el desempleo, y proteger el abasto de productos de la canasta básica (Cárdenas, 2012: 279; y Cárdenas, 1996: 125). En el PIDER se proyectó un crecimiento de 0% del PIB para 1983, de 3% para 1984, y 5% en 1985; una disminución de la inflación a la mitad de la observada en 1982, de 30% en 1983 y de 18% el año siguiente. Se dispuso la devaluación del peso y la disminución del déficit público del 18% del PIB en 1982 a 8.6% en 1983, 8.5 y 9.6% en los años siguientes, respectivamente (Ávila, 2006: 60).

El segundo programa, el Plan de Aliento y Crecimiento (PAC), planteaba una política expansionista para evitar el estancamiento económico; a través de una liberalización de crédito interno, bajarían las tasas de interés y se alentaría la inversión. Tuvo como objetivo fundamental recobrar la tasa de crecimiento moderado y el control de la inflación, así como la protección de la empresa productiva y la generación de empleos (Cárdenas: 1996, 146; y Manrique, 2001).

Los ingresos por la venta de las empresas paraestatales no estratégicas, eliminando subsidios y adecuando los precios de tarifas y bienes ofrecidos por el sector público, eran las herramientas que este programa planteaba para abatir el déficit presupuestal (Manrique, 2001). Además, este programa requería una nueva negociación con la comunidad financiera internacional y recursos frescos, los cuales fueron aprobados por el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y la banca comercial internacional. Además se logró reestructurar vencimiento de la deuda pública y privada mejorando las transferencias de recursos con el exterior (Cárdenas: 1996, 146).

Finalmente, en 1987 se lanzó el Pacto de Solidaridad Económica (PSE)¹⁴, con el objetivo de disminuir la inflación mediante una política en la que el gobierno, empresario, obreros y campesinos ajustaran precios conforme a la inflación convenida y con ello se recuperaría el crecimiento económico (Ávila, 2006: 82; y Cárdenas 1996: 156): el sector gobierno se dedicaría a controlar el gasto público, acelerar la privatización y mantener una restricción monetaria y del crédito mediante la elevación de la tasa de interés (ver tabla 3.5 referente al gasto público); la tarea de los empresarios sería aceptar la apertura comercial regulada y moderar

¹⁴ Por *Pacto* se aludía a las acciones conjuntas de los sectores suscritos al programa, es decir, el gobierno y los sectores obrero, campesino y empresarial; *Solidaridad* se refería a los sacrificios que implicaba el programa serían compartidos con equidad (Ávila 2006: 82)

los incrementos de precios de sus productos; por su parte, el sector obrero, vía sindicatos, no solicitarían aumentos salariales que pudieran acelerar la inflación (Manrique, 2001).

Tabla 3.5

*Gasto Público 1982-1989
(pesos de 1980)*

<i>Año</i>	<i>Millones de pesos</i>	<i>Proporción del PIB</i>	<i>Crecimiento</i>
<i>1982</i>	2,106.1	43.6	
<i>1983</i>	1,878.8	40.6	-10.8
<i>1984</i>	1,872.3	39.0	-0.3
<i>1985</i>	1,840.2	37.4	-1.7
<i>1986</i>	1,973.5	41.7	7.2
<i>1987</i>	2,107.5	43.7	6.8
<i>1988</i>	1,943.6	39.8	-7.8
<i>1989</i>	1,683.5	33.4	-13.4

Fuente: Anexo 2 de este capítulo

Dentro de este programa se contenían elementos ortodoxos ya aplicados con anterioridad (superávit fiscal), de cambio estructural (liberar el comercio exterior y privatizar empresas públicas), y medidas de tipo heterodoxo como controles de precios y de salarios en forma temporal, además de objetivos de concertación social (Cárdenas, 1996: 155; y Ávila, 2006:83).

El PSE buscaba eliminar la inercia inflacionaria que, extrañamente aumenta los precios a pesar de las ventas bajas: los actores con capacidad de decisión estaban fijando precios de acuerdo con sus expectativas de inflación. La estrategia para llegar a ese objetivo fue la aplicación de política fiscal y monetaria restrictiva para que el ajuste pudiera ser sostenido, el desmantelamiento de aquellos factores que ya estaban indizados, usar el tipo de cambio como ancla nominal del programa e inducir un cambio en las expectativas de la gente que reflejara su credibilidad de que el programa podría ser sostenido en el largo plazo. Un elemento importante a señalar es que con estas medidas el PSE buscó controlar la inflación, y no eliminarla ni reprimirla (Cárdenas, 1996: 156; y Ávila, 2006: 82).

Logros y límites

Respecto a estos tres programas se puede decir que tuvieron un éxito relativo. Las metas del PIRE fueron sobre cumplidas en cuanto al déficit comercial, la cuenta corriente de la balanza de pagos, el ajuste del sector externo, y el déficit público (Ávila, 2006: 60). Sin embargo, como puede verse en la tabla 3.4 éste éxito repercutió de manera negativa en la economía real. El crecimiento proyectado de 0% en verdad registró un nivel de -4.2 (Ávila, 2006: 60)

Así, en términos generales, durante los cinco años siguientes a la explosión de la crisis de la deuda, los sacrificios realizados por la población no fructificaron como se esperaba. Entre 1983 y 1987 el producto real disminuyó y el PIB por habitante se contrajo. La inflación pasó de casi 100% en 1982 a 131.8% en 1987, después de un comportamiento discontinuo (Cárdenas, 1996: 118).

No fue sino hasta la aplicación del PSE que se logró la estabilización de la economía. Este programa constituyó un logro de la administración saliente: alcanzó su objetivo de controlar la inflación al descender 52% evitando que los salarios reales se deterioraran; disminuyó las presiones sobre las tasas de interés y el tipo de cambio; en suma, abrió camino hacia la recuperación del crecimiento económico, que para 1988 fue positiva aunque sólo alcanzó el 1.2% (Ávila, 2006: 84-5; y Cárdenas, 2012: 281-2).

El ajuste en el sector externo se logró mediante la contracción de las importaciones, lo cual reflejó la caída del mercado interno. La deuda externa, por su parte, continuó aumentando y en términos de salarios reales decrecientes y en términos de desempleo tampoco se obtuvieron los resultados esperados (Cárdenas, 1996: 118).

Por otro lado, el nuevo grupo en el poder se había planteado transformar la economía llevando a cabo un ajuste estructural para corregir los desequilibrios macroeconómicos del momento y actuar sobre los desequilibrios productivos, que generaban escasez de divisas e inequidades sociales mediante las siguientes medidas (Ávila, 2006: 60):

- Reorientar y modernizar el aparato productivo;
- Promover una diversificación del desarrollo regional mediante la descentralización de las actividades productivas;
- Fortalecer la rectoría del Estado
- Estimular el sector empresarial e impulsar al social.

Con ellas la prioridad del mercado interno quedó de lado y se confió el crecimiento nacional a las actividades volcadas al mercado mundial, principalmente actividades manufactureras (Ávila, 2006: 69).

La necesidad de emprender una reforma económica para hacer frente a los problemas estructurales de la economía planteados en el plan nacional de desarrollo del gobierno de Miguel de la Madrid rindió frutos; esto significó el agotamiento del modelo de sustitución de importaciones y el inicio del llamado cambio estructural (Ávila, 2006: 60). El cambio evitaría la recurrencia de los problemas que la economía había venido enfrentando por medio de dos vertientes (Cárdenas, 2012: 279; y Cárdenas, 1996: 125): por un lado, se pretendía

abrir la economía a la competencia exterior en cuanto al comercio y la inversión, y por otro reducir el tamaño y complejidad del sector público¹⁵.

Por su parte, el último suceso importante de expansión del sector público fue la nacionalización de la banca privada en 1982, a partir del cual se empezó a privatizar empresas, vender acciones, eliminar fideicomisos gubernamentales, etc., con la finalidad de reducir el déficit público (Cárdenas, 1996: 134).

Así, a lo largo de la década de los años ochenta, la inversión pública y el gasto corriente se contrajeron; aumentaron tanto los precios y tarifas de los bienes y servicios proporcionados por el Estado como el impuesto al valor agregado; se impulsó una sobretasa de 10% al impuesto sobre la renta de las personas con ingresos de 5 o más salarios mínimos. Con ello, el déficit fiscal también disminuyó, a la par que el gasto social (Cárdenas 2012: 280). Lamentablemente, para 1987 el comportamiento del sector público ya se encontraba de nuevo en los niveles de 1982, debido a que los controles sobre el gasto público se volvieron laxos para poder sostener el crecimiento interno al mismo tiempo que se apreciaba el tipo de cambio y se debilitaba la balanza de pagos (Ávila, 2006: 61-5; y Cárdenas, 1996: 118).

Casi al final de la década de los ochenta, la política gubernamental estaba produciendo lo contrario a lo que se había previsto, mostrando los límites y las contracciones, así como los costos económicos y sociales, de la adopción de los dictados de los organismos internacionales (Ávila, 2006: 79). Los niveles de inflación, de devaluación y de crisis bursátil demostraban el estado de la economía, mientras que el aumento de las tasas de interés internacionales elevaba el servicio de la deuda externa y restringía el crédito externo (Ávila, 2006: 80).

Al presentarse la contracción económica la pérdida de empleos, el deterioro de los salarios reales y el aumento de la desigualdad se recrudeció, derivando en elevados costos sociales (Cárdenas, 2012: 280). Si bien el PIRE intentó proteger el empleo a través de evitar el cierre de empresas apoyándolas con la renegociación de la deuda externa privada (Cárdenas, 1996: 126) para 1988, gracias al escaso crecimiento del PIB, el empleo creció menos de 1% representando un retroceso en los salarios del 12.7 % y una pérdida del poder adquisitivo del 62% (Ávila, 2006: 85). En suma, el desempleo dentro del país no creció sustancialmente,

¹⁵ El proceso de liberalización económica comenzó en 1983 con el gradual desmantelando el aparato proteccionista de manera que, del 100% de productos que requerían licencia, para 1985 más del 64% de las importaciones quedaron libres de algún permiso. Este proceso, a partir del ingreso de México al Acuerdo General de Aranceles (GATT, por sus siglas en inglés) en 1985, garantizaba para los años posteriores una senda liberalizadora en expansión (Cárdenas, 1996: 136).

gracias a los programas de protección del empleo, por la reducción de los salarios reales, y el flujo migratorio a estados unidos a consecuencia de la crisis (Cárdenas, 1996: 149).

Así, los frenos para reiniciar la recuperación fueron causados por la dificultad de llevar a cabo ajustes macroeconómicos al mismo tiempo que transferían fuertes cantidades de recursos al exterior, como pago del servicio de la deuda además las presiones inflacionarias reprimidas de etapas posteriores fueron un fuerte freno (Cárdenas, 1996: 140). Otro límite importante fue el colapso en el precio internacional del petróleo que volvió inoperante la política económica, debido a la reducción de la actividad económica que provocó (Cárdenas, 1996: 142-4). Además el uso extensivo de la devaluación cambiaria para promover las exportaciones y allegarse divisas provocó la aceleración de la tasa de inflación al 88% anual (Sosa, 2008: 167).

No fue sino hasta la llegada del PSE que, con sus "resultados extraordinarios", es decir aumento del PIB y el control de la inflación, que se pudo hablar de estabilidad económica en México. Gracias a ello, se logró legitimar las medidas orientadas a estructurar una economía abierta de Estado mínimo a finales de los ochenta (Ávila, 2006: 85), y se dio cabida al ulterior desarrollo de los acontecimientos y políticas llevadas a cabo en México.

De la Madrid y la condición de pobreza

En lenguaje del bienestar social, tanto la crisis como la redefinición del papel del Estado significarían limitar la intervención de éste al mínimo (Barajas, 2002). En el marco de la nueva agenda para el desarrollo, es decir, la reducción del déficit público, con origen en el ajuste al gasto público, las reformas fiscales y la venta de paraestatales, se mermaron los recursos destinados al bienestar social tal como se muestra en la tabla 3.6. Cabe notar que el gasto social para 1983 descendió casi 30%, es decir, un 15% más que el gasto programable general, significando, junto con la liberalización de precios y de tarifas de bienes y servicios públicos, un daño a la economía popular: la desarticulación de PIDER, COPLAMAR y SAM, eliminación de la mayoría de los subsidios a los alimentos, y al consumo y la producción en general (García, 2013: 69; y Ordoñez, 2001: 118).

Tabla 3.6

*Gasto Público Social 1982 – 1989
(pesos de 1980)*

<i>Año</i>	<i>Millones de pesos</i>	<i>Proporción del GP</i>	<i>Proporción del PIB</i>	<i>Crecimiento</i>
<i>1982</i>	444.0	21.1	9.2	-1.9
<i>1983</i>	311.7	16.6	6.7	-29.8
<i>1984</i>	324.3	17.3	6.8	4.0
<i>1985</i>	344.3	18.7	7.0	6.2
<i>1986</i>	317.6	16.1	6.7	-7.8
<i>1987</i>	302.1	14.3	6.3	-4.9
<i>1988</i>	299.5	15.4	6.1	-0.9
<i>1989</i>	314.2	18.7	6.2	4.9

Fuente: Anexo 3 de este capítulo

Respecto al problema de la pobreza, por lo regular la literatura sugiere que durante el gobierno de Miguel de la Madrid no existieron medidas para su contención. Es cierto que en su primer año de gobierno se eliminaron tanto el PIDER como el COPLAMAR, sin embargo, y a pesar de que la retórica oficial evitó el tema del combate a la pobreza por completo, durante esta gestión se mantuvieron las instituciones y fideicomisos que tenían misiones con grupos específicos (INI, CONAZA, FIDEPAL, etc.). Por otra parte, los programas sectoriales realizados anteriormente a través de COPLAMAR quedaron bajo la responsabilidad de las dependencias federales que se ocupaban de cada uno de ellos, ya descritas en el capítulo anterior sobresaliendo los programas IMSS-COPLAMAR y CONASUPO-COPLAMAR que pasaron totalmente a manos del IMSS y de CONASUPO, respectivamente (Barajas, 2002; y Ordoñez, 2001: 118-9).

Además, a lo largo de la gestión delamadridista se sentaron herramientas administrativas y operativas para la instrumentación de programas de atención a la pobreza posteriores; a través de los llamados Convenios Únicos de Desarrollo (CUD) el gobierno en turno pudo planear inversiones conjuntas entre la Federación y los Estados, financiadas a través de un ramo específico del presupuesto de egresos federal (Ramo XXVI o "Desarrollo Regional"). En un principio los CUD se integraban por los programas: Sectores Concertados (PROSEC); Desarrollo Estatal (PRODES); Programas Estatales de Inversión (PEI); Programa Integral para el Desarrollo Rural (PIDER) y el Programa de Atención a Zonas Marginadas (PAZM). Para 1984 se acordó unificar a los cinco programas bajo el rubro de "Programas de Desarrollo Regional" con tres especialidades programáticas: a) infraestructura básica de apoyo, b) infraestructura para el desarrollo social; y c) programas productivos. Esta unificación se llevó a cabo con el propósito de facilitar el proceso de programación, el mecanismo de administra-

ción de recursos y la agilización en los movimientos presupuestales, quedando listas las bases administrativas sobre las cuales se instrumentaría posteriormente el Programa Nacional de Solidaridad (Barajas, 2002).

Un cambio importante que se realizó en este sexenio y que ha trascendido hasta la política social de nuestros días fue la ya mencionada estrategia de eliminar los subsidios generalizados y sustituirlos por subsidios focalizados. Estos iban acorde a la nueva situación fiscal e ideológica que guiaba las acciones de política. Sin embargo, como se verá más adelante, esto fue deteriorando los indicadores de salud, nutrición y educación (Stewart, 1995 por García, 2013: 69; y Friedman, Lustig y Legovini, 1995: 344 por García, 2013: 69)

No obstante que las políticas económicas de ajuste, instrumentadas bajo el marco del cambio estructural y de la apertura comercial, lograron avances importantes en la economía, al finalizar el periodo de gobierno delamadridista aún existían saldos negativos en muchos indicadores económicos (Ordoñez, 2001: 118), de manera que para finales de los ochenta el combate a la pobreza se volvió prioritario e inaplazable en la agenda gubernamental: la pauperización alcanzó niveles alarmantes denotados en la Tabla 3.7 (Palacios, 2007: 145):

Tabla 3.7

*Pobreza y desigualdad 1977-1992
(porcentaje)*

<i>Año</i>	<i>Alimentaria</i>	<i>Patrimonial</i>	<i>Índice de Gini</i>
<i>1877</i>	25.0	63.8	0.490
<i>1984</i>	22.5	53.0	0.452
<i>1989</i>	22.7	53.5	0.465
<i>1992</i>	22.5	52.6	0.475

Fuente: Anexos 5 y 6 de este capítulo.

Siendo evidente el descontento de la población por el deterioro de su nivel de vida, que se refleja en la dinámica del PIB per cápita (Tabla 3.8), provocado por el programa de ajuste impuesto por el régimen delamadridista, el régimen siguiente, a pesar de su disputado triunfo, se ocupó en buscar estrategias correctivas para los costos sociales y la calidad de vida en el grueso de la población.

Tabla 3.8**PIB/Cápita 1982- 1989
(pesos de 1980)**

Año	Pesos 1980	Crecimiento
1982	68,170.4	-2.5
1983	64,047.1	-6.0
1984	65,078.2	1.6
1985	65,474.7	0.6
1986	61,799.2	-5.6
1987	61,730.0	-0.1
1988	62,499.1	1.2
1989	63,343.4	1.4

Fuente: Anexo 4 de este capítulo

3.2.3 Programa Nacional Solidaridad

Política económica salinista

El periodo de 1988 a 1994 se caracterizó por presentar una tasa de crecimiento moderado con desinflación y desequilibrio creciente debido a los resultados exitosos de las políticas antiinflacionistas, sin embargo, estos factores positivos se vieron menguados por la apertura externa y el déficit de cuenta corriente (Villareal R. por Sosa, 2012: 167).

Sí bien durante el régimen de Miguel de la Madrid la estabilidad económica fue la principal preocupación, durante el gobierno de Carlos Salinas de Gortari fue prioridad impulsar las reformas estructurales necesarias para consolidar una economía abierta de Estado mínimo, a excepción de las reformas referentes al sector energético, la seguridad social, la legislación laboral y las reformas de segunda generación. Las reformas pretendían eliminar las barreras del comercio para hacer más competitiva la economía mexicana a la par que disminuían la participación del Estado, tildada de ineficiente, costosa y caótica a raíz de la crisis de la deuda; el capital privado tomaría su lugar. A la par, el gobierno desreguló diversas actividades económicas para reducir costos, promover la competencia entre productores y aumentar el bienestar social (Cárdenas, 2012: 287). En este último rubro, el gobierno salinista incorporó a la agenda neoliberal una reforma a manera de reducir la pobreza y la desigualdad enfocándose en los grupos ubicados en la pobreza extrema (Ávila, 2006: 25-6).

En el ámbito macroeconómico, siguió la tendencia al equilibrio de las variables de principal preocupación del sexenio anterior, esto es, la inflación llegó subsecuentemente a un dígito, descendió la tasa de interés, se controló del tipo de cambio, y con la renegociación de la

deuda, los ingresos por privatizaciones, el aumento de las exportaciones y la inversión privada, se sanearon las finanzas públicas. Sin embargo estos cambios no fueron suficientes para alcanzar un crecimiento económico elevado y duradero (Ávila, 2006: 26).

Dando continuidad, y como intento de expandir los logros alcanzados por el PSE, se creó el Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico (PECE). Su prioridad era volver a crecer, sin descuidar la inflación, estimular las entradas de capital y bajar las tasas de interés además de disminuir las transferencias al exterior (Cárdenas 1996: 160). El principal motor del modesto crecimiento económico fue el aumento de las exportaciones no petroleras, en especial las manufacturas. Sin embargo, el crecimiento económico no pudo mantenerse con una tendencia creciente en todo el sexenio como lo muestra la tabla 3.9. A partir de 1992 el crecimiento empezó a tener una tendencia a la baja debido al agotamiento de los instrumentos del programa de estabilización (Manrique, 2001; y Cárdenas, 1996: 154):

Tabla 3.9

PIB 1988 – 1995
(pesos de 1980)

Año	Millones de pesos	Crecimiento
1988	4,883.7	1.2
1989	5,047.2	3.3
1990	5,271.5	4.4
1991	5,462.7	3.6
1992	5,616.0	2.8
1993	5,649.7	0.6
1994	5,848.0	3.5
1995	5,444.5	-6.9

Fuente: Anexo 1 de este capítulo.

Inicialmente, para superar los éxitos del PSE y alcanzar la meta de crecimiento, se requería desahogar financieramente al país, esto es, reducir la carga de las transferencias del servicio de la deuda y contar con recursos adicionales externos vía repatriación de capitales y aumento de inversión extranjera (Cárdenas, 2012: 282; y Cárdenas, 1996: 160). La reestructuración de la deuda fue posible gracias a la firma del Plan Brady, reduciendo así las tasas de interés internas, el peso de la deuda, y, el déficit público (Cárdenas, 2012: 282).

La captación de capitales y de inversión se logró por medio de la promoción de libre comercio y la política de privatización del gobierno. La negociación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte mandó el mensaje a la esfera internacional de que la contención de la

inflación, los diversos cambios estructurales, las reprivatizaciones y las desregulaciones serían el nuevo camino permanente a seguir por la economía mexicana reactivando la inversión privada nacional y extranjera (Cárdenas, 2012: 282).

Otra forma de estimular la iniciativa privada fue a través de la privatización de las empresas estratégicas en manos del Estado¹⁶. Todos estos factores repercutieron positivamente en los objetivos de gasto público, de acuerdo a los postulados internacionales, durante esta última fase como lo muestra la siguiente tabla:

Tabla 3.10

Gasto Público 1988 – 1995
(pesos de 1980)

Año	Millones de pesos	Proporción del PIB	Crecimiento
1988	1,943.6	39.8	-7.8
1989	1,683.5	33.4	-13.4
1990	1,578.4	29.9	-6.2
1991	1,415.1	25.9	-10.3
1992	1,402.6	25.0	-0.9
1993	1,406.3	24.9	0.3
1994	1,521.6	26.0	8.2
1995	838.9	15.4	-44.9

Fuente: Anexo 2 de este capítulo

Logros y Límites

Así, dentro de los aspectos más relevantes dentro del sexenio se encuentran: la negociación de la deuda externa que desahogó financieramente al país; la obtención de la confianza de los inversionistas extranjeros; la firma del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá (TLC); la reprivatización de la banca y la privatización de empresas públicas estratégicas; reformas a la Constitución que permitieran la enajenación de la propiedad ejidal y la inserción al nuevo modelo económico (Ávila, 2006: 25).

¹⁶ Esta privatización contempló diversas entidades en rubros como la banca, industrias básicas y las comunicaciones y transportes: Aeronaves de México; Mexicana de Aviación; Grupo Dina (autotransportes); ingenios azucareros; Teléfonos de México; la Minera Cananea; plantas de Conasupo; empresas acereras, compañías de seguros, fábrica de carros de ferrocarril; la concesión de 4000 kilómetros de autopistas al sector privado, etc. (Ávila, 2001: 152; y Cárdenas, 2012: 287). Cabe aclarar que la desincorporación se desarrolló en tres fases: a) de 1983 a 1985, que consistió en la liquidación o fusión de empresas no viables; b) de 1986 a 1988 consistió en la venta de empresas pequeñas y medianas, y c) después de 1989, se dirigió a empresas más grandes e importantes (Cárdenas, 1996: 169).

Sin embargo, hacia la segunda mitad del sexenio las expectativas se vinieron abajo: el debilitamiento de la esfera financiera; el crecimiento del déficit de la cuenta corriente de la balanza de pagos; la sobrevaluación del peso; la escasa supervisión de los bancos privados y la acumulación de cartera vencida; las inversiones en tesobonos indexadas al dólar con vencimientos en plazos breves; todos ellos encaminaron al país a un capítulo difícil en su historia (Ávila, 2001: 27). La inflación, que había controlado vía la política cambiaria de sobrevaluación, tuvo un impacto negativo sobre la balanza de pagos; la apertura comercial unilateral, abrupta e indiscriminada provocó el incremento del déficit comercial, del desequilibrio en cuenta corriente y de la profundizando la dependencia exterior. Así, se propició un escenario de incertidumbre en las inversiones de largo plazo, proliferando las inversiones y los depósitos a corto plazo y dando lugar al crecimiento de los pasivos externos que a la postre culminarían en el colapso financiero de mediados de los años noventa (Manrique, 2001: y Calva, 2004).

Respecto a la liberalización comercial, más que una inserción a la economía global, el TLCAN constituyó la integración casi exclusiva a la economía norteamericana, volviendo al crecimiento económico nacional dependiente de la dinámica de dicho país (Ávila, 2001: 148).

Por otra parte, si bien muchas de las privatizaciones fueron exitosas y modificaron el panorama económico nacional, las experiencias negativas y la politización tanto de sus resultados como de los mecanismos bajo los que se efectuaron, pusieron en tela de juicio su continuidad. Los abusos, la extranjerización de empresas y los actos de corrupción acompañaron al proceso de privatización debido a la debilidad que el Estado mexicano presentó así como a la insuficiencia de instituciones reguladoras, poniendo en duda la viabilidad de continuar las reformas pendientes (Cárdenas, 2012: 281-7).

El "Liberalismo Social"

La marginación y la pobreza durante el sexenio delamadridista vivieron un proceso de expansión directamente proporcional tanto a las restricciones del pago del servicio de la deuda externa como a las políticas de transición hacia la economía abierta y el Estado mínimo. Con el inicio del gobierno del Presidente Carlos Salinas de Gortari en medio de una crisis de legitimidad electoral (con Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano como su principal opositor) se estipuló el llamado *Liberalismo Social* y una vinculación más estrecha entre el poder ejecutivo y la sociedad en condiciones de pobreza a manera de enmendar las insatisfacciones sociales, las dudas del proceso electoral, la corrupción político-gubernamental y el deterioro de la gestión y la representación social. Con esto se pretendió dar continuidad al Estado posrevolucionario, comprometido con la justicia y la equidad sociales (Barajas, 2002; y Ordoñez, 2001: 139).

Lo anterior significó el crecimiento del presupuesto social y la introducción programas focalizados durante este sexenio, reflejado en el comportamiento del gasto social como se denota en la Tabla 3.11, auspiciados también por la relativa recuperación económica ganada en la primera mitad del sexenio de Salidas de Gortari (Ordoñez, 2001: 116; y Palacios, 2007: 169).

En este tenor, justo al inicio de la toma de posesión, y deslindándose tanto del populismo como del neoliberalismo, se dio a conocer el Programa Nacional de Solidaridad; su aportación más importante consistió en focalizar las acciones públicas en beneficio de la población en extrema pobreza (Ávila, 2001: 180-82).

Tabla 3.11

Gasto Público Social
(pesos de 1980)

Año	Millones de pesos	Proporción del GP	Proporción del PIB	Crecimiento
1988	299.5	15.4	6.1	-0.9
1989	314.2	18.7	6.2	4.9
1990	344.9	21.9	6.5	9.8
1991	421.3	29.8	7.7	22.2
1992	485.0	34.6	8.6	15.1
1993	537.4	38.2	9.5	10.8
1994	600.7	39.5	10.3	11.8
1995	511.2	60.9	9.4	-14.9

Fuente: Anexo 3 de este capítulo.

El modelo de desarrollo neoliberal de Estado adelgazado y promotor del sector privado exportador, requería de forma urgente de una nueva alianza que sirviera de base social (Barajas, 2002). Los objetivos de la administración se orientaban a cuatro temas críticos:

1. Erradicar la pobreza;
2. Garantizar la seguridad pública;
3. Dotar suficientemente de servicios básicos a la población;
4. Restablecer la calidad de vida en la Ciudad de México.

A diferencia de la administración anterior, la lucha contra la pobreza se convirtió en la principal cruzada de esta administración, así como el centro del discurso del Presidente, de manera que su primer acto oficial fue el anuncio la creación del tercer programa de combate a la pobreza: el Programa Nacional Solidaridad (Barajas 2002; y Ordoñez, 2001: 140).

PRONASOL

Mediante un acuerdo presidencial del 2 de diciembre de 1988 se estableció el Programa Nacional Solidaridad. En el intento de hacer frente al descontento de las capas de la población afectadas por el programa de ajuste económico, impulsado por el gobierno de Miguel de la Madrid a inicios de la década, se consolidó el programa de atención a la pobreza más ambicioso en la historia del país (Barajas, 2002). SOLIDARIDAD se calificó a sí mismo como una “veta del nuevo tipo de política social descentralizada, participativa y ciudadana” (Consejo Consultivo del PRONASOL, por Ordoñez, 2001: 142).

El programa surgió en el contexto de crisis económica y del proceso de ajuste estructural de saneamiento de las finanzas públicas, la estabilización macroeconómica, transformaciones estructurales y una demanda social creciente (Palacios, 2007: 155). Debido a esto, el PRONASOL se desarrolló bajo una ola de compromisos sociales que la nueva administración federal se propuso. Entre ellos, el más importante, por su distancia con uno de los criterios centrales de la política del gobierno anterior, fue la idea de crecer y distribuir por igual. Para ello, la nueva gestión ampliaría las funciones del estado como promotor de desarrollo social dentro del mencionado Liberalismo Social (Ordoñez, 2001: 139).

Asimismo, a través del PRONASOL el gobierno pretendió dejar atrás la historia política e institucional de México en sus cuatro líneas básicas de acción, mismas que habían reducido la eficacia e incrementado los gastos de las políticas de bienestar: el paternalismo, la burocratización, el centralismo y la intermediación corporativa (Ordoñez, 2001: 140).

Para Carlos Salinas de Gortari, fue primordial, tanto en el plano internacional como en el doméstico, distanciar al *liberalismo social* de las políticas que lo antecedieron, por lo que se generó una racionalidad instrumental distinta; se pretendía evitar la expansión sistemática característica de las políticas de bienestar precedentes y en su lugar, la ampliación de PRONASOL se llevaría a cabo teniendo muy presente el control de las finanzas públicas y una selectividad social y programática de los recursos públicos (Ordoñez, 2001: 140). De hecho, uno de los cambios más importantes durante esta gestión fue la racionalidad del aparato público y la concentración de sus recursos en manos del presidente quien los manejaría con una “enorme discrecionalidad”, esto es, se vivió un proceso de centralización alrededor de Solidaridad de todos los programas realizados por la administración federal en los estados, especialmente aquellos que llevaban a cabo trabajo de base o apoyo comunitario (Barajas, 2002).

Dentro de las novedades con las que contó se encuentran: la cobertura urbana como un objetivo central; el equilibrio entre las medidas de política disponibles (productivas, de infraestructura para la producción de bienestar social y de desarrollo regional); la intención de

involucrar activamente a los ayuntamientos en la gestión; y la promoción de un modelo de organización y participación comunitaria (Ordoñez, 2001: 141).

Además de ello, PRONASOL incorporó un sistema de gestión intergubernamental. En él, la federación fungiría como entidad financiera, normativa y de apoyo y asesoría a los otros dos niveles de gobierno; a los gobiernos estatales se les abrió la posibilidad de proponer sus propios proyectos y aportar nuevos recursos; a los municipios se les otorgó la responsabilidad de coordinación. Los Comités de Solidaridad, antes CUD, eran el medio a través del cual la comunidad participaría en el ejercicio de la gestión pública. Éstos se encargarían de: definir prioridades, tramitar el financiamiento, convocar las obras y administrar y fiscalizar la aplicación de los recursos aportados por los propios beneficiarios y el gobierno. Los puestos directivos eran electos en asamblea pública. (Ordoñez, 2001: 142). La ineficiencia de las estructuras administrativas locales vividas con las políticas de descentralización delamadridista, fue resuelta pasando por alto a las estructuras municipales y locales (Barajas, 2002).

Por otra parte, PRONASOL pretendió no echar en saco roto la experiencia adquirida con el PIDER y COPLAMAR. De hecho, la rapidez de su instrumentación y la capacidad para responder a las demandas sociales fueron posibles gracias a la recuperación de los instrumentos programáticos y administrativos de los sexenios anteriores, así como de dar continuidad al equipo de operadores familiarizados con el trabajo y el contacto directo con las comunidades. Solidaridad recobró la aportación de métodos de trabajo comunitario, oficinas en campo, personal especializado en trabajo de base y una importante estructura organizativa a nivel comunitario, producto de la labor realizada en miles de poblados a lo largo de más de una década a través de programas como PIDER, COPLAMAR y otros (Barajas, 2002). Un aspecto importante de PRONASOL, también recuperado de los esquemas anteriores de lucha contra la pobreza, fue la exigencia de que cada acción de beneficio social fuera avalada por los beneficiarios, ya fuera una organización social o una comunidad. El punto de quiebre respecto a PIDER y COPLAMAR fue que la programación de Solidaridad se trasladó al nivel de la comunidad, saltando a las autoridades locales tanto estatales como municipales debido a la ineficiencia de las estructuras administrativas locales, evidentes con las políticas de descentralización delamadridista. Por lo tanto, PRONASOL fue un vínculo directo entre la sociedad y el presidente, llevado al extremo en la administración salinista (Barajas, 2002).

De ese modo, el programa estipuló tres líneas de acción para la consecución de sus metas (Palacios, 2007: 157):

1. *Solidaridad para el bienestar social*. realizaría obras de infraestructura de servicios básicos para el desarrollo comunitario: agua potable, drenaje, electrificación, urbanización, regularización de la tenencia de la tierra, vivienda, salud, y educación;

2. *Solidaridad para la producción*: promovió el desarrollo de las capacidades productivas y competitivas de las comunidades, con apoyo financiero, técnico y tecnológico en actividades del sector I y II de la economía con pleno respeto al medio ambiente;
3. *Solidaridad para el desarrollo regional*: integraría a las comunidades dispersas a la dinámica de crecimiento de las regiones. Impulsó actividades productivas, comerciales y de comunicación. Además, se orientó a promover la urbanización y crecimiento ordenado de las ciudades medias, así como al fortalecimiento de la gestión municipal.

POBLACIÓN OBJETIVO

Se declaró como población objetivo a todos los individuos rurales y urbanos que se encontraran en situación de pobreza, que para el año 1988 se estima cercana a los 42 millones de mexicanos (ver Anexo 5 de este capítulo). Se consideraba como preferentes a aquellos que padecieran de una pobreza extrema, es decir, cerca de 15 millones de personas que no lograban satisfacer ni siquiera 60% de las necesidades que les podrían dar un mínimo de bienestar (Consejo Consultivo del PRONASOL por Ordoñez, 2001: 142).

De igual forma, los grupos indígenas fueron reconocidos como grupos vulnerables, así como los campesinos, y habitantes del medio rural en las áreas semidesérticas y serranas; trabajadores agrícolas migratorios, habitantes de las colonias populares de las ciudades, jóvenes, mujeres y niños; y se estableció una cobertura territorial que priorizaba a las entidades federativas con altos niveles de pobreza, esto es Chiapas, Oaxaca, Guerrero, y las regiones que compartían problemáticas comunes entre otros (Ordoñez, 2001: 142).

OBJETIVOS

Solidaridad operó a partir de las demandas acotadas de estos grupos organizados. Como se mencionó *supra*, esta fue una característica que el liberalismo social rescató de la forma tradicional de funcionamiento de PIDER y COPLAMAR (Barajas, 2002). El Programa fue concebido con la finalidad de atacar los problemas de pobreza en la población rural y urbana del país, este último aspecto era nuevo en lo concerniente a los programas de combate a la pobreza (Ordoñez, 2001: 141).

Pronasol pretendía combatir la pobreza desde las causas estructurales que la generan mediante tres vertientes (Palacios, 2007: 158):

1. La política distributiva que enfrentaría los rezagos sociales;
2. Fomentar el desarrollo de capacidades en el ámbito de la organización y participación social;

3. Sentar las bases para la recuperación de los niveles de vida de la población con mayores carencias, sobre bases productivas.

Como objetivo central tenía el elevar el nivel de vida de los mexicanos por vías productivas, lo cual se alcanzaría cuando estos mismos contaran con un esquema social básico: alimentación, salud, educación y vivienda. Éste también tenía que promover la existencia de igualdad de oportunidades y la generación de empleos productivos e ingresos fijos en las comunidades (Ordoñez, 2001: 142).

RECURSOS

Con la finalidad de alejarse de la dinámica vivida en el pasado y de no atentar en contra de la nueva dinámica de desarrollo, los recursos de PRONASOL necesariamente tenían que ser originados por la reordenación de prioridades en la escala gubernamental, el ahorro público y el crecimiento de las recaudaciones fiscales (Ordoñez, 2001: 140). Sus principales recursos provinieron de los recursos federales, de los recursos de gobiernos estatales y municipales y de las aportaciones de los beneficiarios (mano de obra y materiales) (Palacios, 2007: 159). De este modo, para 1993 los recursos del PRONASOL alcanzaron el nivel de 0.65% del PIB, que en términos del gasto programable significó el 3.5% y el 6.9 % del gasto social (Ordoñez, 2001: 140).

Una novedad importante relacionada con los recursos fue la implementación, dentro de PRONASOL, de un anexo técnico que describía detalladamente las acciones convenidas y daba a conocer a los gobiernos estatales la ubicación, monto y responsables de la ejecución de las acciones y obras coordinadas. (Vázquez, 1989:255 por Barajas 2002).

ALCANCES

Es importante aclarar que, si bien Solidaridad tuvo una gran importancia durante toda la gestión, en el discurso gubernamental siempre se hizo una sobredimensión a su respecto (Ordoñez, 2001: 140), que podemos matizar con el crecimiento del PIB per cápita del sexenio (ver tabla 3.12). Al igual que COPLAMAR, el PRONASOL surgió como una iniciativa de la Presidencia de la República, por lo que tuvo a su favor una estrategia publicitaria extensa y sofisticada. Gracias a ello, Solidaridad se convirtió en un vehículo de legitimidad para el presidente Salinas. Además, dejando de lado sus objetivos centrales el programa fungió como medio reproductor de la influencia presidencial y priista dentro de los sistemas políticos nacionales y locales en el país, así como posibilitó dar continuidad al proyecto neoliberal. En zonas donde el voto fue adverso para Partido Revolucionario Institucional en las elecciones presidenciales de 1988, para 1991 se recuperó la cuota de electores durante las elecciones federales logrando con ello que el Congreso estuviera bajo el control de la presidencia y así dar continuidad a las reformas constitucionales: adelgazamiento del Estado, la reducción de las regulaciones del mercado y la firma del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos

y Canadá (Ordoñez, 2001: 144; y Barajas, 2002). En otras palabras, Solidaridad, fue una plataforma hacia la gobernabilidad; con ella ganada, el gobierno salinista logró modificar el estatismo nacionalista en pos de la idea neoliberal de una economía de mercado y replantear la función del Estado como encargado sólo de proporcionar los satisfactores que ningún agente particular puede ofrecer al interés general (Barajas, 2002). También dentro de la esfera político-nacional, la reforma a la instrumentación del gasto y su manejo centralizado por medio de asignaciones directas de las delegaciones a los comités comunitarios, resultó una forma de ampliar la influencia de la federación en el territorio, con la agravante de que ahora parte de los recursos provenían de los presupuestos de los gobiernos estatales (Ordoñez, 2001: 144).

Al interior de Solidaridad, la implementación del sistema de gestión intergubernamental, resultó el más avanzado en materia de descentralización comparativamente con los de iniciativas anteriores (Ordoñez, 2001: 143). Fuera del Programa, sus características dieron pie a un nuevo modelo de política social en las que el Estado debía estar comprometido con los más pobres únicamente; esto significó una política selectiva no expansiva que tampoco estuviera vinculada a la política de desarrollo. Esto lleva el nombre de las políticas de gasto focalizado (Barajas, 2002).

Tabla 3.12

PIB/Cápita 1988-1995
(pesos de 1980)

Año	Pesos	Crecimiento
1988	62,499.1	1.2
1989	63,343.4	1.4
1990	64,880.0	2.4
1991	64,165.9	-1.1
1992	64,719.8	0.9
1993	63,909.9	-1.3
1994	64,969.8	1.7
1995	59,524.8	-8.4

Fuente: Anexo 4 de este capítulo.

LÍMITES

Dentro de las limitantes que PRONASOL encontró, Ordoñez (2001) identifica tres límites. En primer lugar, Solidaridad concedió poca importancia a dos de los cuatro aspectos centrales del liberalismo social: la alimentación y la salud. En las otras dos áreas, las medidas que se desarrollaron fueron orientadas fundamentalmente a complementar las actividades de las instituciones ya existentes (Ordoñez, 2001: 143); si bien realizar inversiones físicas y desplegar servicios de desarrollo urbano fueron prioridad para Solidaridad, le dio un poco importancia a las acciones relacionadas con la formación de capital humano (Palacios, 2007: 159)

Otro límite importante consistió en la amplia cobertura y diversidad programática; las restricciones financieras para promover más de uno o dos proyectos en cada comunidad, pudieron haber devenido en una diversificación de los recursos ineficiente, así como en la discontinuidad en el mejoramiento de las condiciones de bienestar de los beneficiarios (Ordoñez, 2001: 143). Ordoñez menciona la debilidad estructural de los gobiernos locales como instancia gestora del PRONASOL: Los ayuntamientos manejaron de hecho una cantidad muy pequeña de recursos de Solidaridad, en parte por la centralización de los recursos, y en parte por motivaciones políticas; los gobiernos locales, sobre todo los de oposición, vieron limitada su participación en el manejo de recursos (Consejo Consultivo PRONASOL por Ordoñez, 2001: 143).

Por último, el Programa careció de una distribución justa de su gasto y fue criticado por no ser eficiente ni efectivo en su focalización, ni al abordar los determinantes de la pobreza (García, 2013: 70). Todo ello en pos de su éxito político. PRONASOL no asignó de manera equitativa sus recursos de acuerdo a criterios de pobreza. En general, las entidades con mayores índices de marginación recibieron menos recursos en comparación a lo se les debieron asignar de acuerdo a su aportación relativa de pobreza extrema nacional; en otras palabras, entidades con mejores niveles de desarrollo y volúmenes de pobreza más bajos pudieron disponer de una porción de presupuesto que no correspondía a su posición en el conjunto nacional (Ordoñez, 2001: 144).

En conclusión, a pesar del tamaño de su cobertura, el presupuesto y el número de subprogramas instrumentados, el balance final del PRONASOL no fue muy favorable. Sin embargo, como menciona García (2013: 70), la ausencia de evaluaciones de impacto es un impedimento para hacer constar esto (ver tabla 3.13). El levantamiento indígena en Chiapas y la crisis económica de 1994 sí hacen referencia a las limitaciones del “liberalismo social” que pretendió reconciliar políticas ortodoxas con una mayor intervención estatal en lo social (García, 2013: 70).

Tabla 3.13

Pobreza y desigualdad 1989-1996
(porcentaje)

Año	Alimentaria	Patrimonial	Índice de Gini
1989	22.7	53.5	0.465
1992	22.5	52.6	0.475
1994	21.1	55.6	0.477
1996	37.1	69.6	0.454

Fuente: Anexos 5 y 6 de este capítulo.

3.2.4 Programa de Educación, salud y alimentación

Efecto tequila y nuevo sexenio

Para finales de 1994 se presentó una crisis económica importante en la historia del país. La actividad económica recibía un triple impacto: la mayor competencia provocada por la apertura comercial, los efectos de la enfermedad holandesa en la productividad y la sobrevaluación del tipo de cambio resultando en un retroceso del PIB del 6.9%; cuando la economía ejerció un gasto mucho mayor que sus ingresos, requiriendo un gran ahorro externo, su crecimiento no fue sostenible (Cárdenas, 1996: 175; Cárdenas, 2012: 289). Por si fuera poco, la transición sexenal se llevó a cabo en medio de una violenta crisis política que restó atención a los factores de vulnerabilidad económica; el gobierno subestimó la magnitud de las amenazas sobre a economía mexicana, etiquetando de manejables y transitorios los desequilibrios comerciales y financieros, la presión sobre el tipo de cambio y la inversión extranjera y nacional en la bolsa de valores indexadas al dólar de manera que la política ejercida no fue bien canalizada (Ávila, 2001 27-8; y Cárdenas, 2012: 289). Por su parte, en el ámbito internacional, la crisis se proyectaba como una amenaza a la estabilidad del sistema financiero internacional debido a la mayor interdependencia de los mercados internacionales de capital: "por primera vez la crisis financiera de un país en vías de desarrollo amenazaba con desestabilizar al sistema mundial" (Ávila, 2001: 189).

Los orígenes de esta nueva crisis fueron incubados en parte por fallas del mercado y en parte por fallas del gobierno (Ávila, 2001: 194). Por parte del mercado, se puede mencionar la dependencia de México de los enormes flujos de capital extranjero para financiar el déficit en la cuenta corriente en medio de desequilibrios en el sector externo originado con la apertura comercial y la entrada en vigor del TLC. Otras fallas que se pueden mencionar son la frugal banca privatizada, los títulos de vencimiento de corto plazo, la ola especulativa y las fallas de información a los tomadores de decisión (Ávila, 2001: 188-197; y Cárdenas, 2012: 289). La vulnerabilidad comercial vivida en este periodo derivaba del imperio del libre comercio, y hacía sobresalir la baja competitividad, así como los costos del desplazamiento en el mercado interno de productos nacionales a importados, alentado por la sobrevaluación del peso frente al dólar. A raíz de la apertura comercial fueron realizadas importaciones innecesarias sin restricción; por ejemplo, siendo México productor de materias primas y alimentos, los supermercados ofrecían frutas, lácteos, pan, vinos y licores, pastas y dulces que eran subsidiados por la Unión Europea, así como agua potable embotellada, etc., (Ávila, 2001: 191-7). Cabe resaltar el actuar de la banca privatizada bajo un marco escasamente regulado; es decir tasas de interés liberalizadas, ausencia de canalización obligatoria de recursos y sustitución del encaje legal por el coeficiente de liquidez (Ávila, 2006: 198). Esta situación derivó en la expansión del crédito entre 1989 y 1992 en el sector privado, en los

empresarios y en los consumidores alcanzando una proporción del 72% del crédito total (Ávila, 2006: 28-198). También los mercados financieros presentaron fallas: la especulación financiera fue optimista y, al mismo tiempo, mal informada acerca de la economía mexicana de manera que las inversiones apoyaron a una moneda sobrevaluada desde 1992 a causa del exceso de confianza por parte del público sobre la relación entre la apertura comercial y el crecimiento económico y de la premura de las inversiones a corto plazo (Ros 1995, por Ávila, 2006: 195; y Rodríguez Arana, 2009).

Por parte del gobierno, las fallas pertenecieron tanto a la administración salinista como a la zedillista al subestimar el carácter especulativo de los capitales en los mercados de dinero y de capital (Ávila, 2001: 195). Otros factores nocivos fueron la liberalización financiera, la reprivatización bancaria, la política macroeconómica centrada en la lucha contra la inflación y el deterioro de la balanza de pagos (Cárdenas, 2012: 289). Como parte de las causas principales de la ocurrencia de la caída de la actividad económica relacionadas con la toma de decisiones del gobierno se puede mencionar la información privilegiada que se brindó a finales de 1994 a los integrantes del Pacto, dirigentes empresariales, obreros y campesinos, respecto a la sobrevaluación del peso. Esta negociación de una devaluación moderada, en lugar de servir a la concertación de las nuevas bases del mismo, provocó una ola especulativa y fuga de capitales (Ávila, 2006: 187). Por parte de la administración salinista, se puede mencionar, el elevado déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos por tres años; la falta de supervisión tanto en los bancos, como en el nivel de cartera vencida; la sobrevaluación del peso; un abultado déficit comercial externo; y la insuficiencia del ahorro interno. Por parte del zedillismo, se subestimó el problema de la deuda a corto plazo, y de la dependencia al capital externo de corto plazo para financiar el déficit de cuenta corriente. Además, como ya se mencionó, se subestimó el carácter especulativo de los capitales que ingresaron a los mercados de dinero y capital que reforzaron las expectativas devaluatorias. Estas causas exponen el exceso de confianza que tenían las autoridades a raíz de la actividad económica anterior a 1992 (Ávila, 2006: 193-9; y Cárdenas, 2012: 289-92).

La opinión pública percibía que "la marcha a la modernidad" había sido truncada y que la condición de país subdesarrollado regresaba gracias a la presencia de la crisis económica, desmoronando la credibilidad del modelo mexicano que había construido durante el sexenio salinista (Ávila, 2001: 187-191). La pérdida de credibilidad y la magnitud de la crisis financiera llegaron a un grado tal que puso en entredicho la viabilidad del modelo de economía abierta de Estado mínimo en el que se empeñaba el régimen para restablecer el crecimiento económico de México (Ávila, 2001: 190).

La conjugación de las fuerzas del mercado y la gestión gubernamental tuvo terribles resultados. Respecto a la actividad económica, ésta llegó a un nivel de -6.9% en 1995 cómo se

mostró en la tabla 3.9: El sector primario fue el menos afectado, al contrario del sector empresarial que no pudo hacer frente a los aumentos de las tasas de interés por la depresión del mercado interno y del sector servicios, ambos se vieron muy afectados (Ávila, 2006: 201-5). La única actividad que mostró dinamismo fue el sector de exportaciones manufactureras, por su papel en la nueva estrategia de desarrollo; éste creció a una tasa anual de 32% debido a la expansión de la economía estadounidense (Ávila, 2006: 201). Sin embargo, a causa de que se requerían muchas importaciones para poder exportar, la integración del sector industrial no logró avanzar más (Cárdenas, 2012: 295). En lo concerniente al gasto público, también se contrajo en orden de casi 45% en ese mismo año (Tabla 3.10).

Una consecuencia importante de la crisis fue el aumento del desempleo abierto, que pasó de 3.7% a 6.3%. Únicamente la industria maquiladora fue la que logró mantener su nivel de ocupación. Por otro lado, las condiciones del empleo que logró mantenerse fueron precarias, dando como resultado una expansión de la informalidad (Ávila, 2006: 204). Asimismo la inflación llegó a 52 % en 1995. Esto redujo los salarios reales, así como los ingresos y capacidad de consumo (Ávila, 2006: 204).

Medidas de Estabilización y sus resultados

De esa manera, de 1995 al año 2000 los esfuerzos se concentraron, una vez más, en la reactivación del crecimiento y hacer frente a la inflación (Villarreal R. por Sosa, 2012: 167). Además, Ernesto Zedillo siguió comprometido con el proceso de modernización, a la par que definió un programa para el bienestar de la familia (Ávila, 2006: 27).

Con la primera medida de dejar el peso a su libre flotación, las autoridades anticiparon que, una vez obtenidas las ganancias especulativas, el mercado cambiario se estabilizaría por sí mismo. La devaluación tenía la intención de enviar a los especuladores el mensaje de que no habría más devaluación ofreciendo certidumbre en el tipo de cambio, y a la par se detendría la pérdida de reservas. Esto no ocurrió, puesto que la devaluación requería un aumento de la deuda pública relacionada al vencimiento de los tesobonos de corto plazo (Ávila, 2006: 187 y 199).

Una vez que el gobierno hubo reconocido sus errores en la gestión de la política, solicitó la ayuda de Estados Unidos y los organismos multilaterales de manera que se otorgaron a la nación 20 000 millones de dólares, y en conjunto con otros gobiernos y el FMI, se otorgaron 50 000 millones de dólares, por supuesto, bajo los condicionamientos mencionados al principio del presente capítulo (Cárdenas, 2012: 293). Esta medida dio el resultado esperado, y México regresó rápidamente a los mercados internacionales de capital; a cambio los recursos que el país captaba por exportaciones de petróleo funcionarían como garantía. Sin embargo, sus resultados también se vieron reflejados en el aumento de las tasas de interés, la caída

del empleo y del salario real, situaciones derivadas de la crisis de la política acordada con el FMI (Ávila, 2006: 191).

Otra medida importante, también auspiciada por el FMI, fue el canalizar recursos públicos a los bancos recién privatizados mediante el Fondo Bancario de Protección al Ahorro (FOBAPROA), de 448 000 millones de pesos con la finalidad de evitar su quiebra. Como consecuencia, se vivió un sentimiento de injusticia e irritación por parte de los tarjeta-habientes y poseedores de créditos hipotecarios por el cambio de las tasas de interés (Cárdenas, 2012: 294). Esta medida dejó en claro la prioridad del régimen una vez que el salvamento de 50 000 millones de dólares concertados por Estados Unidos y la comunidad financiera internacional sirvieron para cubrir los vencimientos de los tesobonos y estabilizar las variables macroeconómicas, antes que para atenuar la recesión de la economía. La postura oficial fue que la banca no podría enfrentarse con una nueva estatización, y los banqueros no podían asumir el quebranto, pues habría provocado una reacción negativa en los mercados no sólo nacionales, sino también internacionales, profundizando la crisis (Ávila, 2006: 191-203).

El régimen de zedillista, promovió también el Acuerdo Nacional para Superar la Emergencia Económica (AUSEE). Contemplaba un crecimiento moderado del PIB, el tipo de cambio de 4.50 pesos por dólar, y una inflación del 19%, reducir el gasto público a 1.3% del PIB, eliminar el crédito del Banco de México a la banca del desarrollo. También concedió un aumento de 7% a los salarios y una bonificación fiscal de hasta el 3% para quienes ganaban menos de dos salarios mínimos entre otros incentivos a los activos de las empresas. Meses después del lanzamiento de este programa se presentó un Programa de Acción para Reforzar el AUSEE (PARAUSEE), una revisión del FMI más realista. En éste se tendrían como objetivos PIB del -2%, el tipo de cambio de 6 pesos y la tasa de inflación en 42%. Reducción del 10% del gasto público, aumento en los precios y tarifas de los bienes públicos y un aumento del IVA de 10 a 15%. (Ávila, 2006: 200-3).

Gracias al conjunto de estas medidas, y al pragmatismo de la política monetaria (Loria, 2009), se logró la exitosa estabilización macroeconómica después de la crisis de 1995. La economía inició una nueva fase expansiva que elevó el PIB a una tasa en promedio de 5.5% en el periodo 1996-2000 (ver tabla 3.14). Este crecimiento se logró casi sin crédito bancario, debido a que la banca no había superado los problemas que llevaron a la crisis misma, y a persistió el problema de la cartera vencida. Otro factor importante en el crecimiento fue la reanimación del proceso de inversión privada y el flujo de inversiones extranjeras; por supuesto que el protagonismo estuvo en manos del capital privado nacional e internacional, muy al contrario de la evolución de la inversión pública que tuvo una tendencia contraccio-

nista. Asimismo, el empleo creció de manera importante, los ingresos reales de los trabajadores mejoraron ligeramente en la administración zedillista, con la salvedad de que el empleo informal también siguió expandiéndose. (Ávila, 2006: 211-4).

Tabla 3.14

PIB 1994-2002 (pesos de 1980)		
Año	Millones de pesos	Crecimiento
1994	5,848.0	3.5
1995	5,444.5	-6.9
1996	5,724.3	5.1
1997	6,112.2	6.8
1998	6,412.1	4.9
1999	6,660.4	3.9
2000	7,100.2	6.6
2001	7,089.0	-0.2
2002	7,147.6	0.8

Fuente: Anexo 1 de este capítulo.

Por su parte, la inflación se controló hasta poder situarse en un dígito y dejó de estar vinculada al tipo de cambio; se desarticularon la política cambiaria y la monetaria que, junto con las intervenciones oportunas, dieron certidumbre a los mercados, produciendo dividendos; el tipo de cambio se estabilizó (Ávila, 2001: 210-1). De manera lógica, las actividades manufactureras, en particular las orientadas a la exportación dirigidas a Estados Unidos, fueron las que encabezaron el proceso de crecimiento. Sin embargo, y pese al auge exportador de manufacturas, existieron desigualdades sectoriales de crecimiento, sin permitir el derrame económico a actividades orientadas al mercado interno, que si bien lograron crecer, fue a ritmos moderados. Cabe resaltar que el crecimiento logrado incluyó un persistente crecimiento comercial externo (Ávila, 2006: 209-13).

Con todo esto, los resultados de la gestión de la crisis aparentemente se transferían a las capas medias y sectores populares por medio de desempleo, deterioro del salario real y aumento del 50% al impuesto al valor agregado (Ávila, 2006: 191).

Como parte del proceso de racionalización de la administración pública, que buscaba reducir la participación del Estado en el ámbito del mercado (Barajas, 2002: 573), después de la caída de casi el 45% del gasto público, éste se mantuvo estable pero bajo; de hecho alcanzó un promedio anual de crecimiento cercano al 10% en el periodo 1996- 2000:

Tabla 3.15

Gasto Público 1994-1995			
Año	Millones de pesos	Proporción del PIB	Crecimiento
1994	1,521.6	26.0	8.2
1995	838.9	15.4	-44.9
1996	871.1	15.2	3.8
1997	1,023.1	16.7	17.5
1998	1,073.3	16.7	4.9
1999	1,140.3	17.1	6.2
2000	1,337.1	18.8	17.3
2001	1,591.2	22.4	19.0
2002	1,563.6	21.9	-1.7

Fuente: Anexo 2 de este capítulo.

Cabe aclarar que no se logró reducir la dependencia del gasto público de los ingresos por petróleo. En lugar de esto, se optó por aumentar los ingresos públicos a costa de aumento del IVA del 10 al 15% mermando con esto la capacidad de consumo de la ciudadanía (Ávila, 2006: 212).

Con ayuda de ambas variables, podemos concluir que, después de la crisis, durante el régimen de Ernesto Zedillo se logró consolidar el modelo de economía abierta de estado mínimo, así como la inserción de manera definitiva a la economía global. Esto es, el desempeño económico nacional ha quedado atado a la marcha económica estadounidense, toda vez que el flujo de compras y ventas, así como el origen de la inversión y el capital extranjero estén relacionados en gran medida (Ávila, 2001: 29).

Si bien durante el sexenio de Ernesto Zedillo se dio continuidad a las políticas económicas de sus antecesores, confiando en que el crecimiento económico sostenido sería el elemento principal para mejorar el bienestar de la población y reducir de la pobreza, la crisis económica de 1994-1995 había agravado la situación de pobreza y desigualdad (Barajas, 2002; y García, 2013: 73-4). Por ello, la administración de Ernesto Zedillo buscó redireccionar el combate a la pobreza, el cual enfrentaría tres grandes retos (García, 2013: 72):

1. El nivel de pobreza extrema; uno de cada cinco mexicanos vivía en esta condición. Además, el panorama sugería que en el corto plazo aumentaría;
2. La ineficacia de los instrumentos de combate a la pobreza, especialmente los subsidios alimentarios;

3. Las finanzas públicas limitadas debido a que la crisis económica no permitiría emplearlas en gran medida para para invertir en la política social (Levy y Rodríguez, 2003, por García, 2013: 72).

Así, durante este periodo se llevaron a cabo cambios radicales en la concepción de cómo enfrentar el problema de la pobreza y de la prioridad que la gestión le daría. Ésta buscó diseñar una estrategia social que pudiera mejorar el bienestar y que a la par estuviera aliada con el modelo económico y la postura ideológica del gobierno (Barajas, 2002; y García, 2013: 73-4).

Recordemos que al inicio del mandato del Presidente Ernesto Zedillo ocurrieron eventos políticos importantes (Barajas, 2002):

- La amenaza de un conflicto armado en Chiapas;
- La violencia política tras los asesinatos del candidato presidencial del PRI y del presidente del partido;
- La ruptura entre el Expresidente Salinas y el Presidente Zedillo a causa de la crisis económica de 1994.

Estos hechos repercutieron en la dinámica de la política del nuevo régimen, que decidió llevar a cabo una ruptura política importante respecto al sexenio inmediato anterior, modificando, por supuesto, la política de combate a la pobreza, sin mencionar que la consolidación de la estrategia neoliberal, que buscaba fomentar un Estado regulador y sin participación directa en el mercado, también vertió sus efectos en aquella (Barajas, 2002). La nueva gestión reconoció que no podría resolver que el problema de la pobreza, por lo que se orientó a buscar la "igualdad de oportunidades" atendiendo a los pobres extremos con subsidios focalizados y dirigidos a la demanda sin interferir en el libre funcionamiento del mercado (Barajas, 2002).

En primer lugar, el "combate a la pobreza" fue eliminado del discurso gubernamental, en parte a la ruptura entre ambas gestiones y en parte a la tradición presidencialista mexicana de deshacerse de todo lo relacionado al sexenio anterior. En segundo lugar, la nueva administración se esmeró en eliminar todos los subsidios generalizados. En tercer lugar, se dieron dos grandes cambios: la puesta en marcha de un programa que atendiera la desnutrición de los grupos de población más vulnerables: niños menores de 5 años y mujeres lactantes de las familias identificadas como las más pobres del país; y la descentralización de los recursos presupuestales, que buscaba dejar atrás la discrecionalidad presidencial que imperaba durante el periodo que el PRONASOL estuvo activo. Con ello, los recursos destinados a infraestructura social básica se entregaron, por Ley, a los gobiernos locales de acuerdo a su grado de marginación, lo que pretendía eliminar el manejo político en la asignación de los recursos;

además se eliminó la designación de los recursos económicos públicos desde la Presidencia de la República; ahora serían las autoridades municipales, quienes determinarían las obras que habrían de realizarse. Otra característica importante del periodo es que para el ejercicio presupuestal de 1995, se utilizó por primera vez una fórmula matemática basada en indicadores de pobreza de los estados y municipios del país para distribuir los recursos relativos al mencionado Ramo presupuestal (Barajas, 2002).

Estos cambios obedecieron a las disposiciones uno de los grupos políticos dentro de la administración pública, los llamados tecnócratas. Este grupo dio una orientación técnica al problema de la pobreza, es decir, estableció líneas de pobreza e instrumentó políticas focalizadas; la preocupación principal de este grupo era darle credibilidad al gobierno neoliberal y hacer "transparente" y "eficiente" la asignación y ejercicio del gasto social dejando atrás el clientelismo y el uso político de los recursos públicos; en palabras de Barajas (2002), los tecnócratas hicieron hincapié en que el programa estuviera "cubierto con un aló de neutralidad política y de precisión técnica" de manera que pudieran lograr la nueva legitimidad estatal que necesitaban en ese momento (Barajas, 2002). Desde la postura tecnócrata, la pobreza, es vista como un mal funcionamiento de la incorporación a los mercados que puede ser solucionado con la aplicación de políticas sociales que no estén incluidas por presiones políticas (Banegas, 2012: 14)

En conclusión, se podría decir que se buscaba caracterizar a la política social como una política que ayudase a enfrentar los retos asociados con la apertura de los mercados (derivada del TLCAN) y que evitase repetir los errores de los programas anteriores. Así la administración se planteó impulsar la competitividad mediante el desarrollo del capital humano en la población con mayores rezagos (García: 2013: 74). En este marco fue creado el Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA).

PROGRESA

La política social de la administración zedillista se orientaba a actuar en dos ejes: 1) mejorar la provisión y calidad de los servicios sociales universales; y 2) proveer atención específica a la población con mayor desventaja económica y social (PEF, 1995 por García, 2013: 74). El segundo eje constaba de tres áreas: 1) desarrollo de capital humano: programas de promoción de oferta y demanda de servicios sociales; 2) promoción de oportunidades de ingreso: programas de proyectos productivos, acceso a financiamiento, empleo temporal; y 3) desarrollo de capital físico: programas de desarrollo de vivienda, caminos rurales, agua potable, saneamiento, y comunicaciones (SHCP, 1998; Levy y Rodríguez, 2004 por García, 2013: 74).

Dentro del marco del segundo eje, se vivió el desmantelamiento del PRONASOL y la creación del Programa de Educación, Salud y Alimentación (después Progres-Oportunidades), el 8

de agosto de 1997. Este representó un logro del presidente Zedillo que lo ostentó como un novedoso programa de atención a la pobreza que rápidamente fue obteniendo reconocimiento e ingresó a la lista de las mejores prácticas a nivel internacional, tanto por su diseño como por sus resultados (Ávila, 2006: 220).

El objetivo de éste sería coadyuvar a lograr la igualdad de oportunidades y romper la transmisión intergeneracional de la pobreza, esto es, la alta probabilidad que tienen los miembros nacidos en un hogar en pobreza a convertirse en adultos que formen a su vez hogares en las mismas condiciones, mediante el desarrollo de capital humano de los individuos de hogares en pobreza extrema (García: 2013: 13 y 30). Éste proporcionó apoyos monetarios y en especie directamente a los hogares beneficiarios, y para evitar la dependencia hacia estas transferencias, se procuró articular acciones de fortalecimiento del equipo y la infraestructura de las localidades, así como los programas de empleo temporal, entre otras iniciativas (Ávila, 2006: 220).

El programa nació en un contexto en el que la opinión pública coincidía en que el programa de lucha contra la pobreza del sexenio anterior había sido poco transparente y se había avocado más hacia fines electorales; eso sin mencionar la reciente crisis de 1994 que tuvo efectos importantes en lo concerniente a pobreza y desigualdad (Palacios, 2007: 175).

En 1997 existían las condiciones presupuestarias necesarias para su arranque después de la recuperación económica, y se vivió un importante esfuerzo de redistribución del gasto público social como podemos ver en la tabla 3.16. Gracias a la ampliación de la inversión pública en la oferta de servicios de educación y salud, antes y durante de su instrumentación, fue posible la puesta en marcha de PROGRESA y la ampliación de su cobertura (Levy y Rodríguez, 2004 por García, 2013: 75).

La principal ruptura del ProgresA respecto a sus antecesores es la estrategia de condicionamiento en la búsqueda de la formación de capital humano y desarrollo de capacidades, y por ende la ruptura de la pobreza intergeneracional; es decir, dio incentivos en forma de transferencias monetarias condicionadas a cumplir ciertos requisitos en el ámbito de la educación, salud y nutrición, como la asistencia periódica a unidades de salud y centros educativos (García, 2013: 13-30). En lugar de ofrecer bienes o servicios, el gobierno, bajo el supuesto de que las personas hacen un uso racional de los recursos, los sustituyó con transferencias monetarias y estableció una relación "contractual" entre los beneficiarios individuales de manera que cada uno asumió derechos y obligaciones propios. Este enfoque buscó hacer atractivo a las familias en pobreza extrema el mandar sus hijos a la escuela, y asistir a unidades de salud (PROGRESA, 2000 por Barajas, 2002).

Tabla 3.16**Gasto Público Social 1994-2002**
(pesos de 1980)

Año	Millones de pesos	Proporción del GP	Proporción del PIB	Crecimiento
1994	600.7	39.5	10.3	11.8
1995	511.2	60.9	9.4	-14.9
1996	530.5	60.9	9.3	3.8
1997	581.4	56.8	9.5	9.6
1998	641.2	59.7	10.0	10.3
1999	698.5	61.3	10.5	8.9
2000	744.6	55.7	10.5	6.6
2001	786.7	49.4	11.1	5.6
2002	784.5	50.2	11.0	-0.3

Fuente: Anexo 3 de este capítulo.

Según el PROGRESA, las transferencias potencializan el capital humano de las familias beneficiarias, aprovechando las complementariedades básicas entre nutrición, salud y educación, con el fin de detener la transmisión intergeneracional de la pobreza (García, 2013: 30). En el ámbito de la educación, el programa otorga becas para cada uno de los hijos e hijas de las familias beneficiarias entre el tercer grado de primaria y el tercero de secundaria. Además se brinda apoyo monetario para la adquisición de útiles escolares. Respecto a la salud, se proporciona un paquete básico de salud de forma gratuita, y se proporciona orientación en materia de salud, nutrición e higiene. Por último, en el aspecto de la alimentación, se otorga un suplemento alimenticio a todos los niños de menos de dos años, a niños desnutridos de entre 3 y 5 años, y a todas las mujeres embarazadas o lactantes; se asigna una ayuda monetaria a las titulares para complementar los ingresos de la familia (Barajas, 2002).

Otra diferencia radical respecto a los esquemas tradicionales de apoyo al ingreso de las familias pobres es la naturaleza transitoria del programa. Aquellos se caracterizaron, en general, por subsidios a los precios de algunos alimentos, transporte o electricidad. En cambio PROGRESA se caracteriza por "transferencias de ingreso vinculadas a la inversión en capital humano", es decir, la mayor parte de los apoyos concluyen antes de la incorporación de los beneficiarios al mercado de trabajo (Levy, 2007: 1, por García, 2013: 31).

La institución responsable de la coordinación general del programa fue Secretaria de Desarrollo Social (SEDESOL), a través de la Coordinación Nacional de Progresá (Palacios, 2007: 179). También participaron las secretarías de Educación Pública y de Salud, así como el IMSS. A nivel estatal, participaron los gobiernos de las entidades como responsables de los servicios de educación básica y de la atención a la salud de la población. También se contó con el apoyo de autoridades municipales. Los estados más beneficiados por Progresá fueron:

Chiapas, Guerrero, Estado de México, Michoacán, Oaxaca, Puebla y Veracruz (Palacios, 2007: 180).

POBLACIÓN OBJETIVO

Para el programa, el desarrollo comunitario es consecuencia del fortalecimiento de las capacidades de los individuos y las familias. Con ello, dejó atrás la postura de ayuda a la comunidad, y se concentró el apoyo a las familias (Barajas, 2002; y García, 2013: 75). PROGRESA inició su operación en localidades rurales de alta y muy alta marginación y siguió con esa postura hasta el 2000 (García, 2013: 70). Al iniciar el programa trabajó en localidades rurales marginadas que contaran con primaria, secundaria y clínicas de salud. Mediante una encuesta a todas las familias de las comunidades de alta marginación, y con ayuda de una fórmula matemática se seleccionó a las familias beneficiarias (Barajas, 2002).

OBJETIVOS

En primer lugar, debe quedar claro que PROGRESA, es un programa de atención a la pobreza, y no de "superación" de la misma. Así, durante la época zedillista el grueso de sus actividades estaban orientadas a incidir sobre la desigualdad de oportunidades y la interrupción de la transmisión intergeneracional de pobreza mediante el desarrollo del capital humano en el largo plazo (Barajas, 2002; García, 2013: 11-24; y Ávila, 2006: 221). Éste buscó apoyar a las familias en pobreza extrema en el medio rural para fortalecer las capacidades y las opciones de los menores de edad, reducir la desigualdad entre niñas y niños, y aumentar el poder y la autonomía de las mujeres pobres haciéndolas responsables de casi todos los beneficios que brindaba (Ávila, 2006: 220).

PROGRESA tuvo un doble papel: a) en el corto plazo, busca reducir la pobreza mediante transferencias directas que aumenten el ingreso presente de las familias que viven en la pobreza; y b) en el largo plazo, complementa las políticas encaminadas a aumentar su ingreso futuro haciendo que en el mediano plazo las transferencias se tornen innecesarias. (García, 2013: 31).

Los objetivos particulares de progresas fueron: *a)* mejorar las condiciones de educación, salud y alimentación de las familias en condición de pobreza extrema; *b)* integrar las acciones de educación y salud para que el aprovechamiento escolar no se ve afectado por enfermedades o desnutrición; *c)* procurar que los padres de familia tengan los medios y recursos suficientes para que sus hijos completen la educación básica; *d)* inducir la responsabilidad de todos los integrantes de la familia a favor del beneficio que significa mejorar el nivel educativo, la salud y la alimentación; y *e)* promover la participación y el respaldo comunitario para que los servicios educativos y de salud beneficien al conjunto de familias beneficiarias (Palacios, 2007: 177).

Todo lo anterior significaría que los beneficiarios, a la postre, cuenten con mano de obra de mayor nivel educativo, presenten un menor deterioro por problemas alimenticios y de salud, y que se incorporasen al mercado de trabajo formal y logren salir de dicha condición (Barajas, 2002).

RECURSOS

Respecto al manejo de sus recursos, el gasto para su operación sufrió una serie de modificaciones desde su inicio en diferentes ramos. Esto con la finalidad de reforzar el proceso de descentralización del gasto público (Palacios, 2007: 179).

Así, el programa pasó de 465.8 millones de pesos en 1997, a 9587 millones para el año 2000 (Segundo Informe de Gobierno, VFQ por Palacios, 2007:181), con lo cual logró proporcionar, como máximo, un apoyo económico aproximado de 855 pesos al mes por familia en el 2000, alcanzado por las familias que tenían varios hijos en la escuela (Barajas, 2002).

ALCANCES

Dentro de los logros del programa podemos mencionar que a su inicio de actividades, en 1997, atendió a más de 300 000 hogares localizados en 6 344 localidades con un grado muy alto de marginación, distribuidas en 357 municipios. Para el final de la administración zedillista, el programa cubría 2.5 millones de hogares, en 2166 municipios en 53152 localidades del país (Ávila, 2006: 220)

En este sexenio gracias a la reactivación económica y los programas sociales aplicados, como vemos en la tabla 3.16, hubo un descenso significativo de la población en situación de pobreza alimentaria; después de la crisis ésta llegó al 37% de la población; para el final del sexenio este porcentaje alcanzó el 24.2% (Cabrera, 2007: 85).

Tabla 3.18

Pobreza y desigualdad 1992 - 2002 (porcentaje)			
Año	Alimentaria	Patrimonial	Índice de Gini
1992	22.5	52.6	0.475
1994	21.1	55.6	0.477
1996	37.1	69.6	0.454
1998	33.9	63.9	0.476
2000	24.2	53.7	0.481
2002	20.3	50.6	0.454

Fuente: Anexos 5 y 6 de este capítulo.

Igualmente la pobreza de patrimonio se redujo 16% alcanzando el 53% de hogares en esa condición en el 2000 (Ávila, 2006: 217). A pesar de la gran disminución alcanzada, si observamos el inicio de la tabla podemos observar que los valores no se alejan tanto entre sí si

comparamos el año 1992 con el 2000; esto quiere decir que un quinquenio de crecimiento sostenido solo contrarrestó el empobrecimiento ocasionado por la crisis de 1995.

Cabe señalar que la crisis de 1995 afectó de manera diferente a los hogares según su nivel de renta, repercutiendo en el índice de Gini de la tabla 3.18, que pasó de 0.477 a 0.454; la variación surge a razón de que los hogares más pobres aumentaron su participación en el ingreso, al igual que los sectores medios, aunque éstos mejoraron ligeramente. En contraste, los hogares de mayores ingresos perdieron 5.4% de su participación (Ávila, 2006: 296). Como lo muestra la tabla 3.19, si bien se redujo el PIB per cápita de manera significativa en 1995, logró recuperarse para el año siguiente, y se mantuvo estable el resto del sexenio hasta 2001.

Sin embargo, de acuerdo a las características del modelo de economía abierta de Estado mínimo, la concentración del ingreso continuó acentuándose de forma que para el año 2000 llegó a 0.4811. Asimismo el recrudescimiento de la pobreza no fue igual para medio urbano que para el rural; en el primero fue mayor, empujando a que en las ciudades aumentara la pobreza hasta en uno de cada cinco hogares (Ávila, 2006: 207).

Por otra parte, PROGRESA “representó un hito” en lo concerniente al diseño de programas públicos de atención a la población pobre gracias a: a) sus objetivos acotados; b) su focalización con base en criterios y métodos rigurosos; c) el grupo objetivo que definió como hogares en lugar de comunidades; d) los incentivos que brindó orientados a la demanda de los servicios sociales; e) su enfoque más individualista que comunitario; f) sus sistema de incentivos monetarios para la modificación de conductas en nutrición, salud y educación; g) las “corresponsabilidades” que estipuló a los beneficiarios, en lugar de promover la participación comunitaria; h) su sólido sistema de monitoreo y evaluación de impacto (García, 2013: 74).

Tabla 3.19

Año	PIB/Cápita	
	Pesos 1980	Crecimiento
1994	64,969.8	1.7
1995	59,524.8	-8.4
1996	61,640.1	3.6
1997	64,877.5	5.3
1998	67,128.5	3.5
1999	68,777.2	2.5
2000	72,331.8	5.2
2001	71,293.4	-1.4
2002	71,032.9	-0.4

Fuente: Anexo 4 de este capítulo.

Además otra aportación importante fue el hecho de que Progresá incluyó una definición amplia de carencia; además de la falta de ingresos, incluyó la falta de acceso a los servicios y de capacidades. Al tiempo que esto facilitó la identificación y selección de los beneficiarios, también creó interés e impulsó el debate respecto al concepto de la pobreza y su medición por parte de intelectuales, organizaciones e instituciones (Palacios; 2007: 183).

Todas estas características le han servido tanto para el consenso a nivel nacional acerca de la permanencia de dicho programa a lo largo del tiempo, así como a su catalogación a nivel internacional como una de las llamadas "mejores prácticas" por el Banco Mundial y por ende, a su replicación en numerosos países de la región y de otros continentes e incluso en otros sexenios como veremos más adelante (García, 2013: 24; y Banegas, 2012: 13).

También es importante mencionar el logro obtenido por el programa, de acuerdo a sus impulsores, en lo referente a su aspecto neutral en el ámbito político, esto es que sus recursos y la selección de sus beneficiarios fueron establecidos a partir de cuestiones técnicas y no por el clientelismo de un sexenio anterior o como herramienta de contención (Ávila, 2006: 222). A pesar de esta postura oficial, algunos autores denuncian lo contrario, aludiendo a que la importancia del PROGRESA recae de forma más significativa en el aspecto político que en el social (Barajas, 2002; y Banegas, 2013). Sin embargo, este logro político vino a menos durante la gestión panista como veremos en el apartado siguiente de este capítulo.

Por otra parte, las evaluaciones nacionales e internacionales coinciden en que Progresá cumplió su objetivo, aunque con algunas de las limitaciones y contradicciones (Ávila, 2006: 221).

LÍMITES

Si bien los efectos positivos mencionados del programa han sido importantes, estos pueden considerarse modestos en relación con el impacto potencial que podría alcanzar éste si hubieran existido mejores condiciones en los servicios de salud y educación para las poblaciones en situación de mayor pobreza en México (Barajas 2002; y García, 2013: 24). Puntualizando, los resultados educativos arrojados han sido hechos sobre indicadores intermedios y no finales, como sería el nivel de aprendizaje. Además, la mayor parte de los apoyos otorgados concluyen antes de la incorporación de los beneficiarios al mercado de trabajo de manera que no se pueden comprobar sus beneficios (García, 2013: 24-31).

Además, Progresá ha sido criticado por ser un programa compensatorio y focalizado, incapaz de superar las condiciones estructurales que generan la pobreza: el estancamiento productivo del sistema agropecuario, las dificultades para incorporar nuevas tecnologías que eleven la productividad y generen empleos bien remunerados (Ávila, 2006: 221).

Los recursos reducidos con los que ha contado el programa, y podría hacerse extensivo todos los programas manejados en esta investigación, han constituido también un problema dada la dimensión de la condición de pobreza, a pesar de la reinversión de recursos públicos vivida a partir de 1997 y del hecho de que nuevamente las autoridades municipales incidieron en la elección de las obras que habrían de realizarse (Barajas, 2002).

Un grave problema a mencionar, causado por la limitada focalización geográfica que dio como resultado la exclusión de personas que vivían en un grado muy severo de pobreza. Esto da como resultado un fenómeno disolvente de la cohesión social de las comunidades, al concentrar los beneficios en un número de hogares afectados por la pobreza y la marginación, mientras que a otros hogares cercanos igualmente pobres y marginados los excluidos del programa quedando como "grupos de control" para evaluar las bondades del programa (Ávila, 2006: 221); así, la inversión en capital humano se ha focalizado exclusivamente hacia la pobreza extrema rural dejando fuera a pobres extremos urbanos. En suma, Progresá desatendió a más de 4.5 millones de familias en extrema pobreza (Palacios, 2007: 186).

Como ya se mencionó, entre 1996 y 2000 hubo un descenso significativo de los niveles de pobreza sin embargo, dicha disminución sólo mitigó el efecto que tuvo en las condiciones de bienestar social la crisis de 1995; esto es, la población en condición de pobreza aumentó en 1996 respecto a 1994 (Cabrera, 2007: 72-3).

Otro problema que presentó PROGRESA fue que no contaba con la información estadística suficiente para concentrar los recursos en una población de beneficiarios claramente identificados. Como sus antecesores respondían a grupos sociales con capacidad de organizarse y demandar, no existía algún padrón claramente identificado de beneficiarios por debajo de la línea de pobreza que el nuevo programa estipulaba (Barajas, 2002).

3.2.5 Programa de desarrollo humano OPORTUNIDADES

La alternancia política con el Partido Acción Nacional, se encargó de dar continuidad al proyecto político-económico neoliberal en lo legal, pese a lo establecido en la Constitución Mexicana antes de 1982, significando también la permanencia del libre comercio, la prioridad en la estabilización de los precios, la flexibilización del tipo de cambio, la libre circulación de capitales, fin a los límites de propiedad para extranjeros en empresas mexicanas, y aceptación de la injerencia de funcionarios del gobierno de EE. UU., y del FMI en la calificación periódica de la política mexicana (Arroyo, 2014: 510).

Una vez terminado el sexenio zedillista empieza una época en México que se puede tildar como de estancamiento estable, como lo muestra la Tabla 3.19, en la que el promedio de crecimiento para la primera década del s. xxi es igual al 1.5% (Villarreal, R. por Sosa, 2012:

167; y Arroyo, 2012: 518). En la dinámica económica se privilegia al sector exportador; éste se conforma de empresas extranjeras avocadas a la manufactura de maquila, la industria automotriz y sus encadenamientos globales, así como de empresas nacionales de servicios, empresas que logran internacionalizar sus alianzas con otras cadenas de producción en el mundo, y las que operan como proveedoras de redes industriales globales. De esta forma, en el periodo se vive un continuo flujo de capital exterior, producto de la evolución de la deuda externa entre 1980-1994, que no encuentra límite sino hasta que, gracias a la dependencia con Estados Unidos por obra del TLCAN, la crisis del 2008 llega al PIB mexicano (Arroyo, 2012: 513).

Respecto a la apertura, ésta se ha dirigido sólo a un país de referencia; México tiene más de 90% de su comercio exterior con Estados Unidos, jugando el papel de una economía subordinada a los intereses del mercado estadounidense y del sector financiero más que una economía globalizada (Arroyo, 2012: 521). Esta condición se expresa en el alto crecimiento de las exportaciones de productos terminados, en las importaciones de bienes necesarias para lograrlas, y en que este comercio no retribuye al conjunto de toda la economía al convivir con condiciones de atraso total, a pesar de que aquellas sostienen la tasa de crecimiento. En otras palabras, la apertura ha conducido a una estructura productiva extremadamente polarizada y no a una convergencia en el desarrollo como prometía, creando una economía vulnerable, subordinada y carente de un mercado interno que no es capaz de soportar el crecimiento autónomo (Arroyo, 2012: 518-9),

Tabla 3.19

PIB 2000-2010 (pesos de 1980)		
Año	Millones de pesos	Crecimiento
2000	7,100.2	6.6
2001	7,089.0	-0.2
2002	7,147.6	0.8
2003	7,244.2	1.4
2004	7,533.7	4.0
2005	7,775.7	3.2
2006	8,174.4	5.1
2007	8,446.6	3.3
2008	8,560.4	1.3
2009	7,978.3	-6.8
2010	8,217.7	3.0

Fuente: Anexo 1 de este capítulo.

En lo concerniente a la deuda externa directa, ésta es reducida, sin embargo, se tiene una gran deuda pública colocada en el mercado de dinero en la Bolsa Mexicana de Valores (BMV),

equivalente a tres veces la deuda externa que inició la transformación de la economía en 1982 (Arroyo, 2012: 521).

Tabla 3.20

Gasto Público 2000- 2010
(pesos de 1980)

Año	Millones de pesos	Proporción del PIB	Crecimiento
2000	1,337.1	18.8	17.3
2001	1,591.2	22.4	19.0
2002	1,563.6	21.9	-1.7
2003	1,535.9	21.2	-1.8
2004	1,705.4	22.6	11.0
2005	1,928.5	24.8	13.1
2006	2,180.7	26.7	13.1
2007	2,538.8	30.1	16.4
2008	3,347.7	39.1	31.9
2009	2,842.5	35.6	-15.1
2010	3,100.8	37.7	9.1

Fuente: Anexo 2 de este capítulo.

Por otra parte, en los primeros diez años del siglo XXI se ha vivido una dependencia fiscal respecto a Petróleos Mexicanos (PEMEX), empresa que aporta el 35% de los ingresos del gobierno federal, junto con un escenario de recaudación vía impuestos indirectos, excepciones fiscales a grandes empresas y de especulación financiera (Arroyo, 2012: 513), colocando a México como el país de más baja recaudación.

La política monetaria ha estado dirigida a la estabilidad de precios; fluctuación libre pero estable del tipo de cambio; desarrollo del mercado de valores y bursatilización de la deuda pública (Ibarra, 2013: 53; y Arroyo, 2012: 510-5). Así queda claro que las políticas de desarrollo moderado y austeridad han logrado su objetivo, como pudimos ver en la tabla 3.20. El modelo exportador está dando como resultado un proceso en el que el sector exportador no sólo está desvinculado del resto de la economía, sino que es muy dependiente de insumos productivos importados (Vázquez Muñoz: 2012). Su lenta diversificación y concentración en grandes firmas empresariales con notable influencia de inversión extranjera directa (IED) (Salinas, 2007: 276), no genera beneficios que estimulen encadenamientos productivos (Rodríguez Arana, 2009; y Romero, 2012). Además, privilegia el financiamiento sustentado en el sector exportador teniendo más efectos negativos sobre el crecimiento económico (Contreras Dávila, 2007). Por otra parte, las entradas de capital exterior no han tenido resultados en la creación de nuevas plantas industriales y en su lugar se han mantenido en uso las ya existentes, tanto privadas como públicas (Sosa, 2012: 192-3) comprobando que la

desincorporación de empresas estatales no fomenta la inversión, ni la formación de capital, ya que ha usado el mismo capital ya invertido. El pago del servicio de la deuda externa impuso serias restricciones al crecimiento económico (Ávila, 2006: 234). El monto de la deuda condujo a la estimulación de cualquier actividad económica capaz de generar divisas, sin mediar ningún balance acerca de su contribución a un desarrollo autosustentado y soberano; a su vez, las divisas obtenidas por exportaciones se destinan al pago de la deuda (Contreras Dávila, 2007). Como resultado, los requerimientos de divisas se han incrementado a pesar del crecimiento económico bajo (Sosa, 2012: 192-3). Según Sosa, el desequilibrio comercial propiciado por tasas de crecimiento más elevadas tampoco podría ser compensado con las entradas de capital exterior actual (Sosa, 2012: 192-3). Otra causa del producto relativamente estacionario lo constituyen los efectos compensatorios de la liberalización de la balanza de pagos, de la balanza comercial, así como la agudización del desequilibrio externo a pesar de la expansión de la intermediación financiera y comercial (Sosa, 2012: 192-3; y Salinas, 2007: 277). El papel de motor de crecimiento, malogrado, lo ha tomado la inversión privada nacional caracterizada por la ausencia de un proceso de innovación, a la par que se ha contraído en términos reales (Salinas, 2007: 277; y Romero, 2012).

Esta desarticulación de la economía, así como los mecanismos recesivos inflacionarios han inhibido el potencial del crecimiento: la formación de capital ha tendido a la baja, el ingreso se ha contraído y la propensión al consumo ha aumentado (Salinas, 2007: 277). Los desequilibrios sectoriales se han agudizado de acuerdo a la planta productiva obsoleta e ineficiente que conlleva al estancamiento y la desarticulación de un amplio porcentaje de empresas. En el otro polo, se vive la concentración de la dinámica económica en empresas fundamentalmente transnacionales (Salinas, 2007: 276). Como efecto de la liberalización de la balanza de capital se ha tenido el aumento de la vulnerabilidad económica respecto al desempeño de la esfera financiera internacional; la facilidad de la salida de capitales, lleva a una importante incertidumbre de los agentes económicos (Sosa, 2012: 192-3). Por su parte, el tipo de cambio real, en el contexto de liberalización comercial y bajo crecimiento, explica las grandes importaciones de bienes de capital causando el déficit de balanza comercial, pérdidas de productividad, competitividad y producción, es decir, el proceso de desindustrialización y el bajo crecimiento de la economía mexicana (Loria, 2009). A raíz del estancamiento se ha producido el aumento del desempleo, del empleo formal y de la migración, sin contar el crecimiento demográfico. (Sosa, 2012: 198). La distribución del ingreso se ha visto afectada por la variación de costos, de precios, de salarios reales y la privatización. La desigualdad en el ingreso se ha mantenido alrededor del 0.400 desde mediados de la década de los ochenta, es decir 30 años; muy diferente al avance registrado en 1977, en la que se redujo en 5 puntos porcentuales en menos de 10 años. Todos estos aspectos han abierto la brecha entre ganancias y salarios y entre sueldos y salarios y configurado una situación de inflación latente

(Sosa, 2012: 193). Se ha logrado el objetivo de retirar al gobierno de las actividades económicas a manera que no perjudique las finanzas públicas, sin embargo se han generado otros problemas como la falta de eficacia del mercado para resolver la integración de la población a la vida económica; el mercado funciona, sin importarle las consecuencias sociales que provoca: la pobreza, el hambre, el desempleo, informalidad (Arroyo Ortiz, 2012: 513-7).

En el ámbito de lo social, el gobierno del presidente Vicente Fox definió las prioridades de su administración en materia del combate a la pobreza y desigualdad en el Programa Nacional de Desarrollo Social 2001-2006. Los objetivos de su administración fueron reducir la pobreza extrema, generar igualdad de oportunidades para los grupos más pobres y vulnerables, apoyar el desarrollo de las capacidades de las personas en condición de pobreza y, fortalecer el tejido social, fomentando la participación y el desarrollo comunitario. También formó el Comité Técnico para la Medición de la Pobreza, con el objetivo de que plantearan una metodología para la medición oficial de la pobreza en nuestro país (Cabrera, 2007: 73-4).

Otro hecho importante en esa administración fue la aprobación de la ley general de desarrollo social, emitida con el fin de regular los programas y acciones públicas orientadas a la atención de los derechos sociales de la población establecidos en la constitución mexicana. En ella se establecen los programas, fondos y recursos destinados al desarrollo social como prioritarios de interés público por lo que no podrán sufrir disminuciones en sus montos presupuestales. Esto busca evitar su subordinación a la política económica (Cabrera, 2007: 77). También ha permitido el aumento del gasto social en términos reales entre 2001 y 2010 al pasar del 11.1% del PIB al 13.8% como vemos en la tabla 3.21 (Cabrera, 2007: 92).

Tabla 3.21

Gasto Público Social 2000-2010 (pesos de 1980)

Año	Millones de pesos	Proporción del GP	Proporción del PIB	Crecimiento
2000	744.6	55.7	10.5	6.6
2001	786.7	49.4	11.1	5.6
2002	784.5	50.2	11.0	-0.3
2003	812.7	52.9	11.2	3.6
2004	836.0	49.0	11.1	2.9
2005	891.3	46.2	11.5	6.6
2006	957.0	43.9	11.7	7.4
2007	988.8	39.0	11.7	3.3
2008	1,043.9	31.2	12.2	5.6
2009	1,089.7	38.3	13.7	4.4
2010	1,132.4	36.5	13.8	3.9

Fuente: Anexo 3 de este capítulo.

Este escenario representó un esfuerzo significativo por aumentar los recursos destinados al desarrollo social y la superación de la pobreza. Sin embargo, como se menciona en el primer capítulo, el aumento de recursos no es suficiente para combatir la pobreza, como lo muestra el periodo de 1995 al 2000 cuando se obtuvieron mejores resultados con menores recursos (Cabrera, 2007: 92).

OPORTUNIDADES

En 2002, el Progresá se transforma en el Programa de Desarrollo Humano-Oportunidades (PDHO), conservando sus principales características e integrando nuevas acciones con el fin de ampliar el acceso a las familias que viven en condiciones de pobreza (Palacios, 2007: 193). Por primera vez la historia de México un programa de atención a la pobreza se mantiene a lo largo de diferentes sexenios, lo cual es un reflejo de la continuidad que dan los gobiernos de la alternancia al modelo neoliberal (Barajas, 2002). Tanto Vicente Fox durante el sexenio 2000-2006, como en el siguiente, correspondiente a la gestión de Felipe Calderón (2006-2012), tuvieron claro que este programa era una fortaleza del gobierno precedente y que los beneficios políticos y sociales de su permanencia eran mayores que los de su terminación (García, 2013: 76).

Este nuevo programa establece cuatro componentes: educación, salud, alimentación, y el componente patrimonial. El último incentiva para que los jóvenes concluyan la educación media superior (Palacios: 2007, 194).

OBJETIVO

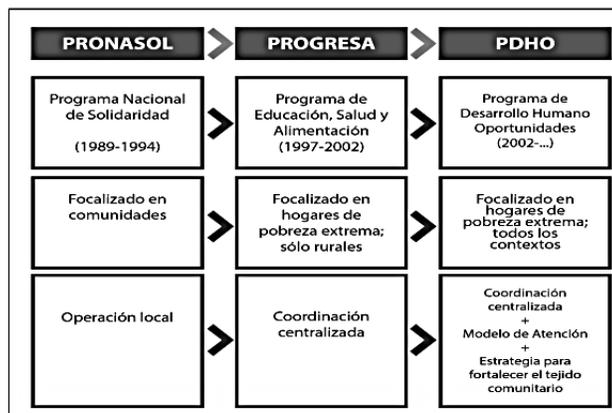
A partir del 2001 el programa sufrió ajustes para mejorar sus efectos, ampliar su cobertura geográfica, optimizar su operación, garantizar su transparencia y para hacer que los beneficiarios concibieran al programa como parte de sus derechos (García, 2013: 76).

Tiene como objetivos incrementar las capacidades básicas de las familias en situación de pobreza mediante acciones integrales en educación salud y alimentación con estrecha colaboración entre las instituciones y sectores involucrados y con la participación de los tres órdenes de gobierno. También se centra en ampliar el acceso de las familias en pobreza de capacidades a oportunidades de desarrollo y autosuficiencia de los individuos, así como fortaleciendo su patrimonio mediante la articulación y concertación de esfuerzos de otras acciones y programas de desarrollo social (Palacios 2007, 194).

Con Calderón, se ha privilegiado la ampliación de la cobertura por decreto, más orientado a la atención en comunidades urbanas y semiurbanas, además de que se incluyeron nuevas

transferencias, y se intentó modificar algunos aspectos del diseño del programa que incluyen ampliaciones para la atención de la población indígena (García, 2013 76n; y Banegas, 2012: 192).

Ilustración 2: Evolución de Progres-Oportunidades



Fuente: Elaboración propia con base en la información de la Secretaría de Desarrollo Social. 2009b.

Fuente: García, 2013: 71

Así como ha sufrido grandes modificaciones a causa de la intervención política, también ha sufrido varios topes; en el sexenio foxista se pudieron detener reformas que intentaban incorporar un fondo de ahorro para el retiro para los beneficiarios o fusionar el programa con el Seguro Popular (Banegas, 2012: 192).

A pesar de que se ha mantenido el propósito central de romper con la transmisión intergeneracional de la condición de pobreza por medio de la acumulación de capital humano, éste se ha ensombreció cada vez más por el de abatir la pobreza presente (Banegas, 2012: 18). En otras palabras, si bien el programa fue el mismo, y de manera oficial siguió los preceptos iniciales, con la alternancia política comenzó también la debilidad de su postura imparcial. Con el paso del tiempo y cambio de administraciones, el programa ahora se enfoca a atenuar la pobreza presente, y a partir del 2006 incorporó, además, transferencias adicionales menos congruentes con el objetivo de desarrollo de capital humano y más relacionadas a la visión de alivio a la pobreza y protección social en el corto plazo (García, 2013: 76).

LOGROS

Para dar una idea de sus alcances, podemos mencionar que el PROGRESA, en su primer año de operación tuvo una cobertura de 300,000 familias. Trece años después, en 2010, benefició a 5, 818,954 familias, distribuidas en 98,666 localidades de las 32 entidades federativas (ASF, 2012, p. 3 por García, 2013: 75). Sin embargo, este hecho se ve matizado si consideramos

como muestra el año 2001, cuando éste se encargó de, en promedio, el 10 por ciento por familia del costo de la canasta alimentaria mínima según los propios cálculos del gobierno (105 pesos diarios) para 15.6 millones de personas (Barajas, 2002). Para ese mismo año, únicamente la población en condición de pobreza extrema rondaba cerca de los 22 millones.

Durante el gobierno de Vicente Fox, 4.7 millones de personas consiguieron rebasar el umbral de pobreza alimentaria en que se encontraban. La pobreza se redujo los primeros cuatro años de la administración, sin embargo, esta tendencia se revirtió en el año 2005 con lo que la pobreza extrema alcanzó el nivel de más del 17% para la pobreza alimentaria y el 47% para la pobreza de patrimonio en el 2012, es decir, iguales que para el 2004 (Cabrera, 2007: 85).

Tabla 3.21

**Pobreza y desigualdad 1989-1996
(porcentaje)**

Año	Alimentaria	Patrimonial	Índice de Gini
1998	33.9	63.9	0.476
2000	24.2	53.7	0.481
2002	20.3	50.6	0.454
2004	17.3	47.0	0.460
2005	16.60	45.09	°0.471
2006	14.82	40.27	°0.451
2008	16.27	44.21	°0.459
2010	16.97	46.11	°0.429
2012	17.35	47.13	°0.439

Fuente: Anexos 5 y 6 de este capítulo.

Lo expuesto en la tabla 3.21 muestra el mediocre alcance además de lo vulnerable y transitorio de los efectos de las políticas públicas impulsadas (Cabrera, 2007: 85).

En general, el programa ha sido considerado exitoso de acuerdo a las diferentes evaluaciones externas realizadas. Éstas han mostrado resultados positivos en indicadores relacionados con el desarrollo de capital humano y el bienestar de los hogares y sus integrantes. García (2013: 24 y 75), da cuenta de que el programa ha resultado evaluado positivamente en su diseño, su proceso de selección, su andamiaje institucional su operación y su transparencia.

Entre los años los años 2000 y 2005 la pobreza en sus tres líneas de definición disminuyó, situación que no se debe subestimar pues cualquier avance es importante, pero se debe matizar señalando que la su ritmo es muy lento, de manera que se necesitarían 24 años para que no haya pobreza extrema y 72 para terminar con la pobreza moderada (Cabrera 2007: 70).

A pesar de lo anterior, si bien ha habido una reducción de la incidencia de pobreza para los años 2002, 2004, 2006, 2008, el impacto nacional de este logro ha sido menor o igual a un punto porcentual en los tres tipos de pobreza siendo más marcados los efectos sobre la pobreza en el ámbito rural (Banegas, 2012: 192).

LIMITES

En esta sección cabe decir que el efecto del programa en la pobreza no ha sido tan efectivo como se ha pregonado puesto que los efectos del programa tienden a ser estadísticamente no significativos a medida que transcurren los años, debido en gran medida a que se inserta en una visión de política social residual, transitoria, focalizada y con un enfoque hacia la integración de los individuos al mercado (Banegas, 2012: 191-92).

El halo de "neutralidad política" y de "precisión técnica" con los que intentan cubrir a los programas sociales busca imponer una nueva forma de legitimidad estatal (Barajas 2002). Sin embargo, esto refleja una disociación entre el objetivo principal del programa expresado en los documentos fundacionales, romper la transmisión intergeneracional de la condición de pobreza, y un objetivo de abatimiento de la pobreza presente en la retórica gubernamental. Por supuesto que el cambio hacia la reducción de la pobreza presente sirve mejor a los usos políticos que se pretenden exponer (Banegas, 2012: 16).

Este cambio político de objetivos, aunado a al crecimiento de la cobertura del programa y las negociaciones anuales dan cuenta de su cambio de orientación hacia una más clientelar (Banegas, 2012 18). En 2004, Oportunidades llegó a la meta de población objetivo de cinco millones de hogares. Sin embargo, surge la duda de por qué, dada la efectividad del programa el padrón activo no disminuye para poder incorporar nuevos hogares pobres. Por su parte, en palabras de Banegas, la capacidad de focalización el programa es discutible, toda vez que la "eficiencia" en focalización ha disminuido al incrementarse la cobertura. Esto hace necesario definir la temporalidad de los beneficios y el mecanismo de salida de los beneficiarios (Banegas, 2012: 16-8). A medida que se ha incrementado el padrón de beneficiarios, han aumentado las incorporaciones de hogares que se encuentran por arriba de los umbrales de pobreza. Existe un núcleo duro de beneficiarios que no saldrán de la condición de pobreza por las transferencias que se les otorgan, y tampoco podrán acumular capital humano (Banegas, 2012: 192).

Otro punto endeble del programa, que repercute en su neutralidad política, es el hecho de que pocos hogares logran superar su condición de elegibilidad; algunos hogares clasificados como elegibles en un primer momento transitan a la condición de elegibilidad, mientras que otros hogares que lograron salir de la condición de elegibilidad, en un tercer momento vuel-

ven a recaer en ella. Esto refleja la vulnerabilidad de los hogares beneficiarios y la incapacidad para cumplir los objetivos de largo plazo. Esta dependencia de la ayuda estatal se explica porque los apoyos monetarios del programa no sólo constituyen un ingreso adicional a la familia, sino que en muchas ocasiones es el único sostén de éstas (Banegas, 2012, 19).

El hecho de que Progres-Oportunidades incluyan un enfoque de género es un logro, sin embargo no cuentan con mecanismos destinados específicamente hacia las mujeres como sujeto de derecho propios, sino que su enfoque está sesgado por el papel que juega la mujer en la reproducción biológica. Ambos programas se centran en el rol de las mujeres como cuidadoras y únicas responsables de la familia arraigando más esta condición y haciéndolas dependientes cada vez más del subsidio gubernamental, en lugar de empoderarlas y sacarlas de la pobreza (Palacios, 2007:198).

Si bien el Progres-Oportunidades ha sido objeto de numerosas evaluaciones centradas en su operación y en sus componentes, aún no existe un consenso sobre el efecto inmediato del programa en la incidencia de la pobreza sobre los cambios en las trayectorias de bienestar de los beneficiarios como ejemplo podemos ver la trayectoria del crecimiento del PIB per cápita en la siguiente tabla (Banegas, 2012: 188).

Por último, más allá de la injerencia del programa, el escenario del que ha dependido a lo largo de toda su existencia no complementa en absoluto sus objetivos, por ejemplo, la carencia de creación de empleos, toda vez que Oportunidades es un medio que posibilita mejores condiciones de inserción de las familias beneficiarias en el mercado laboral. Durante este lapso, México constituye un escenario difícil en materia política, económica y social. En particular para las zonas rurales y los hogares con condiciones socioeconómicas desventajosas (García, 2013: 30-1).

Tabla 3.22

PIB/Cápita 2000-2010 (pesos de 1980)		
Año	Pesos 1980	Crecimiento
2000	72,331.8	5.2
2001	71,293.4	-1.4
2002	71,032.9	-0.4
2003	60,539.5	-14.8
2004	73,348.3	21.2
2005	75,016.6	2.3
2006	78,165.7	4.2
2007	80,068.4	2.4
2008	80,469.0	0.5
2009	74,391.8	-7.6
2010	76,026.3	2.2

Fuente: Anexo 4 de este capítulo.

ANEXOS

ANEXO 1

Producto Interno Bruto 1982-2010
(pesos de 1980)

<i>Año</i>	<i>Millones de pesos</i>	<i>Crecimiento Porcentual</i>
1982	4,831.7	-0.6
83	4,628.9	-4.2
84	4,796.1	3.6
85	4,920.4	2.6
86	4,735.7	-3.8
87	4,823.6	1.9
88	4,883.7	1.2
89	5,047.2	3.3
1990	5,271.5	4.4
91	5,462.7	3.6
92	5,616.0	2.8
93	5,649.7	0.6
94	5,848.0	3.5
95	5,444.5	-6.9
96	5,724.3	5.1
97	6,112.2	6.8
98	6,412.1	4.9
99	6,660.4	3.9
2000	7,100.2	6.6
01	7,089.0	-0.2
02	7,147.6	0.8
03	7,244.2	1.4
04	7,533.7	4.0
05	7,775.7	3.2
06	8,174.4	5.1
07	8,446.6	3.3
08	8,560.4	1.3
09	7,978.3	-6.8
2010	8,217.7	3.0

Fuente: De 1940 a 1994 Ordoñez Barba, 2002; de 1995 a 2010 Aparicio Cabrera, 2011.

ANEXO 2

Gasto Público 1982–2010
(pesos de 1980)

<i>Año</i>	<i>Millones de pesos</i>	<i>Proporción del PIB</i>	<i>Crecimiento porcentual</i>
1982	2,106.1	43.6	16.7
83	1,878.8	40.6	-10.8
84	1,872.3	39.0	-0.3
85	1,840.2	37.4	-1.7
86	1,973.5	41.7	7.2
87	2,107.5	43.7	6.8
88	1,943.6	39.8	-7.8
89	1,683.5	33.4	-13.4
1990	1,578.4	29.9	-6.2
91	1,415.1	25.9	-10.3
92	1,402.6	25.0	-0.9
93	1,406.3	24.9	0.3
94	1,521.6	26.0	8.2
95	838.9	15.4	-44.9
96	871.1	15.2	3.8
97	1,023.1	16.7	17.5
98	1,073.3	16.7	4.9
99	1,140.3	17.1	6.2
2000	1,337.1	18.8	17.3
01	1,591.2	22.4	19.0
02	1,563.6	21.9	-1.7
03	1,535.9	21.2	-1.8
04	1,705.4	22.6	11.0
05	1,928.5	24.8	13.1
06	2,180.7	26.7	13.1
07	2,538.8	30.1	16.4
08	3,347.7	39.1	31.9
09	2,842.5	35.6	-15.1
2010	3,100.8	37.7	9.1

Fuentes: De 1940 a 2000 Ordoñez Barba, 2002; de 2001 a 2010 INEGI

ANEXO 3

Gasto Público Social 1982–2010
(pesos de 1980)

<i>Año</i>	<i>Millones de pesos</i>	<i>Proporción del GP</i>	<i>Proporción del PIB</i>	<i>Crecimiento porcentual</i>
1982	444.0	21.1	9.2	-1.9
83	311.7	16.6	6.7	-29.8
84	324.3	17.3	6.8	4.0
85	344.3	18.7	7.0	6.2
86	317.6	16.1	6.7	-7.8
87	302.1	14.3	6.3	-4.9
88	299.5	15.4	6.1	-0.9
89	314.2	18.7	6.2	4.9
1990	344.9	21.9	6.5	9.8
91	421.3	29.8	7.7	22.2
92	485.0	34.6	8.6	15.1
93	537.4	38.2	9.5	10.8
94	600.7	39.5	10.3	11.8
95	511.2	60.9	9.4	-14.9
96	530.5	60.9	9.3	3.8
97	581.4	56.8	9.5	9.6
98	641.2	59.7	10.0	10.3
99	698.5	61.3	10.5	8.9
2000	744.6	55.7	10.5	6.6
01	786.7	49.4	11.1	5.6
02	784.5	50.2	11.0	-0.3
03	812.7	52.9	11.2	3.6
04	836.0	49.0	11.1	2.9
05	891.3	46.2	11.5	6.6
06	957.0	43.9	11.7	7.4
07	988.8	39.0	11.7	3.3
08	1,043.9	31.2	12.2	5.6
09	1,089.7	38.3	13.7	4.4
2010	1,132.4	36.5	13.8	3.9

Fuente: De 1982 a 2000 Ordoñez Barba, 2002; de 2001 a 2010 INEGI

ANEXO 4

PIB/cápita 1982 – 2010
(pesos de 1980)

<i>Año</i>	<i>Pesos</i>	<i>Crecimiento Porcentual</i>
1982	68,170.4	-2.5
83	64,047.1	-6.0
84	65,078.2	1.6
85	65,474.7	0.6
86	61,799.2	-5.6
87	61,730.0	-0.1
88	62,499.1	1.2
89	63,343.4	1.4
1990	64,880.0	2.4
91	64,165.9	-1.1
92	64,719.8	0.9
93	63,909.9	-1.3
94	64,969.8	1.7
95	59,524.8	-8.4
96	61,640.1	3.6
97	64,877.5	5.3
98	67,128.5	3.5
99	68,777.2	2.5
2000	72,331.8	5.2
01	71,293.4	-1.4
02	71,032.9	-0.4
03	60,539.5	-14.8
04	73,348.3	21.2
05	75,016.6	2.3
06	78,165.7	4.2
07	80,068.4	2.4
08	80,469.0	0.5
09	74,391.8	-7.6
2010	76,026.3	2.2

Fuente: De 1940 a 1994 Ordoñez Barba, 2002; de 1995 a 2010 Aparicio Cabrera, 2011.

ANEXO 5

POBREZA EN MÉXICO 1950-2012
(porcentaje)

Año	Alimenta- ria	Capacida- des	Patrimonio
1950	61.8	73.3	88.4
1956	61.3	69.8	83.5
1958	61.0	70.2	81.3
1963	45.6	55.9	75.2
1968	24.3	44.7	69.4
1877	25.0	33.0	63.8
1984	22.5	30.2	53.0
1989	22.7	29.4	53.5
1992	22.5	28.0	52.6
1994	21.1	29.1	55.6
1996	37.1	45.3	69.6
1998	33.9	40.7	63.9
2000	24.2	31.9	53.7
2002	20.3	27.4	50.6
2004	17.3	24.6	47.0
2005	16.60	23.60	45.09
2006	14.82	21.08	40.27
2008	16.27	23.14	44.21
2010	16.97	24.13	46.11
2012	17.35	24.67	47.13

Fuente: De 1940 a 1994 Ordoñez Barba, 2002; de 1995 a 2010 Aparicio Cabrera, 2011.

ANEXO 6

Desigualdad en México 1950-1912

Año	Índice de Gini	Crecimiento
1950	0.520	--
1956	0.520	0.00
1958	0.530	1.92
1963	0.570	7.55
1968	0.540	-5.26
1877	0.490	-9.26
1984	0.452	-7.76
1989	0.465	2.88
1992	0.475	2.15
1994	0.477	0.42
1996	0.454	-4.82
1998	0.476	4.85
2000	0.481	1.05
2002	0.454	-5.61
2004	0.460	1.32
2005	°0.471	2.33
2006	°0.451	-4.17
2008	°0.459	1.78
2010	°0.429	-6.60
2012	°0.439	2.29

Fuente: De 1950 a 2004 Székely, 2005; de 2005 a 2012 CEPAL.

4. LOS SISTEMAS DE ATENCIÓN A LA CONDICIÓN DE POBREZA

4.1 Presentación del capítulo

Este capítulo está encaminado a hacer un balance de los capítulos anteriores. En primer lugar se expone los diferentes niveles de consenso que han existido respecto a los conceptos de desarrollo económico, bienestar y el papel del Estado en la economía, mismos que fueron desarrollados en el capítulo primero. Posteriormente se exponen los resultados de cada estrategia de desarrollo en México así como las características principales de sus programas de acercamiento a la pobreza respectivos; ideas correspondientes a los capítulos segundo y tercero. Por último, se desarrolla un análisis de cómo ha sido la relación entre la política económica y la atención de la pobreza en nuestro país; análisis orientado a comprobar o refutar la tesis que dio origen a esta investigación.

4.2 México 1945-2010: políticas económicas y atención a la pobreza

4.2.1 Pensamiento económico

En la determinación de los tres conceptos tratados en el capítulo primero, ha habido una relación dialéctica entre, por un lado, las aportaciones de las escuelas como los clásicos, el marxismo, y el estructuralismo, y por otro lado, las provenientes de construcciones teóricas como el keynesianismo, la escuela neoclásica, y sus posteriores influencias en la SNK y la postura ortodoxa actual.

Es importante recalcar la diferencia entre estos dos grupos teóricos. Mientras que los primeros cuentan con un enfoque de análisis amplio, que trata sobre la reproducción social en su conjunto e incluye el largo plazo, el segundo grupo mantiene una visión mecanicista, de reproducción empresarial, que podría calificarse como economicista (aunque el keynesianismo en menor grado). Si bien el ámbito empresarial no carece en absoluto de importancia, mucho menos en el contexto actual de globalización, el alcance de su enfoque es más limitado y poco enriquecedor.

Así, en el aspecto económico se ha llegado a un consenso alusivo a apostar más por las interacciones internacionales sólidas. Sin embargo, no ha sido del todo funcional en nuestro país, como observamos en el capítulo anterior, sin mencionar los resultados de la tercera generación de políticas neoliberales que aún están a la zaga.

En cuanto al bienestar se ha llegado también a un firme consenso, aunque bien podría calificarse no sólo de buenas intenciones, sino también de ambiguo al incluir el concepto de libertad. Al no mencionar qué se entiende por libertad, en qué forma los individuos libres se relacionan con otros, ni cómo los individuos reconocen a otros para formar parte de la colectividad, este discurso se torna impreciso. A la par, tampoco se hace referencia a la conciencia de sí mismo por el individuo como un ente económico productor de bienes o servicios; por un lado la actividad de producir es inherente a la definición de ser humano; por otro lado, la actividad de producir está directamente relacionada con aspectos no económicos que forman parte del desarrollo humano como la educación, la cultura, y el aspecto de la calidad ambiental. Por lo anterior, las definiciones expuestas en el tenor mecanicista, en general, quedarían abiertas a la discusión al dejar fuera de foco su postura respecto a las actividades no económicas. Por último, no debe dejarse de lado el papel del bienestar como respuesta a las presiones locales y compromisos adquiridos en el ámbito internacional, además de su carácter ético (García, 2013: 23)..

Las transiciones más importantes tendrían lugar al respecto del papel económico del Estado. Éste ha pasado desde ser totalmente relegado, a ser el actor más importante, hasta ser un mero observador, consultor o árbitro.

Tabla 4.1

ENFOQUE	Clásicos	Marxista	Marginalista	Keynesia- nismo	TED	
					Ortodoxas ¹⁷	Heterodoxas
Humanista	X	X				X
Mecanicista			X	X	X	

Fuente: Elaboración propia.

Respecto a nuestro objeto de estudio, al combate a la pobreza se le ha dado el lugar de objetivo impostergable. Los gobiernos modernos entienden que sus responsabilidades, así como la defensa y la legalidad, incluyen la provisión de oportunidades y condiciones para una mejor vida de sus ciudadanos. No obstante esta urgencia, el debate sobre la definición de pobreza, su medición y los mecanismos para aliviarla, sigue abierto dada su naturaleza. A la par, existe una contradicción de dos visiones sobre el papel que debe tener el Estado: la individualización de la administración de los riesgos sociales por un lado de lado, excluyendo a aquél; y por otro, la internacionalización de los mismos: abasto de agua, contaminación, ambiental, condiciones precarias de trabajo, y tránsito restringido a la mano de obra, tratamiento de problemas en el ámbito supranacional (Banegas, 2012: 180-90).

Independientemente de los consensos a los que se pueda llegar en estos tres aspectos principales, hay muchos caminos diferentes para que una nación se desarrolle, como lo han hecho Japón, Corea, Taiwán, Singapur, Francia, Finlandia, Dinamarca, y Estados Unidos. Todas ellas concretaron su desarrollo por diferentes vías, bajo diferentes marcos políticos e ideológicos, y a pesar de diferentes fuerzas y debilidades económicas¹⁸.

Cualquiera que sea el camino que se elija con rumbo a este desarrollo, es importante retomar la aportación ética y de reproducción social proveniente del enfoque estructuralista, y no limitar el enfoque económico sólo al aspecto empresarial, sino llevarlo más allá abordando temas referentes a la reproducción social y a la colectividad; temas de atención para cualquier científico social. Por ello, es menester incluir un enfoque humanista tanto a las políticas sociales, como a otro tipo de políticas meramente económicas; el que todas ellas se diseñen de manera correlacionada, es esencial para países como el nuestro en la actualidad.

¹⁷ Objetivo Humanista, con método mecanicista

¹⁸ Par aun resumen sucinto pero general acerca de las diferencias entre los caminos seguidos por las naciones y regiones, ver Ha Joon Chang (2010) y Reyes Godínez (2013).

4.2.2 Política económica

Como hemos visto, los instrumentos de tratamiento a la pobreza en México en la segunda parte del siglo XX y hasta nuestros días, ha estado condicionado por la estrategia de desarrollo económico en turno, bien la industrialización por sustitución de importaciones, bien el neoliberalismo.

La sustitución de importaciones fue exitosa en el ámbito económico en sus primeras etapas, permitiendo llegar a un acelerado ritmo de crecimiento, a un impulso en el sector industrial y en el empleo formal. Esta transformación apostaba también por dar soporte a las políticas implementadas en los años posteriores a la Revolución mexicana: promoción de la productividad y el crecimiento económico; legislación en materia de derechos sociales, la reforma agraria, la creación de la SSA, el IMSS, el ISSSTE y la ampliación de los servicios sociales: educación, salud, vivienda y seguridad social (Valencia y Aguirre, 1998).

Si bien todo esto fue una aportación rumbo a la construcción de un estado más igualitario, paradójicamente tuvo como resultado un sistema segmentado de seguridad y de protección social, debido a que no se alcanzó el pleno empleo (CONEVAL, 2008 por García 2013: 65). La oferta social del Estado condicionada al trabajo asalariado constituyó el límite de esta política social. Así, la parte de la población en desempleo o en actividades económicas informales quedaba al margen de la atención pública (Fuentes S/F, citado por García, 2013 66; y Ordoñez, 2002: 163-4).

Puede decirse que la implementación del modelo de desarrollo sustitutivo de importaciones tuvo resultados contrastantes a lo largo de su implementación. Entre los efectos positivos sobre la evolución económica podemos citar el alza en el sector manufacturero, gracias al cual hubo también un proceso de creación de nuevas industrias. El aumento de la producción industrial propició un incremento en la demanda de mano de obra, que fue abastecida por la oferta de mano de obra del sector agricultor, empujando al alza los salarios reales. La sustitución de importaciones impidió el deterioro del déficit de la balanza de pagos, y elevó el ritmo de crecimiento global sin incrementar la velocidad de expansión de las importaciones. Otro punto importante a destacar es que la generación de ahorro interno fue resultado de la sustitución de importaciones; la economía no requirió de ahorro externo para tal crecimiento (Sosa, 2008).

Entre los efectos negativos podemos destacar que la política sustitutiva reforzó en el mercado la estructura oligopólica al crear indirectamente barreras a la competencia externa (Cárdenas, 1996: 68). Aunado a ello, las desigualdades inter e intrasectoriales configuraron la concentración del ingreso y del producto en una elite de empresas y familias (Salinas, 2007).

Si bien la estrategia sustitutiva ejerció un impacto sobre la demanda agregada y el producto global, también hacía necesaria la creación de nuevas capacidades productivas y, por ende,

la captación de ahorro externo vía desequilibrio comercial; elevó el margen de ganancia sobre los costos y, fortaleció la concentración del ingreso configurando un modelo con tendencia inherente a la inequidad distributiva (Sosa, 2008: 97).

A la postre, tanto esta concentración como la alta propensión al consumo implicó una baja propensión al ahorro y a la inversión (Salinas, 2007). Estos hechos reforzaron la necesidad de la participación estatal en la formación de capital y, de manera más significativa, el desarrollo de los mecanismos de endeudamiento recurrente para financiar el crecimiento económico, que posteriormente generó el cambio de paradigma de desarrollo al inicio de los años ochenta como mencionaremos más adelante (Salinas, 2007: 278).

En resumen, el problema de la ISI recayó en que se evitó la importación de mercancías para producirlas de manera interna. Éstas fueron destinadas, no para la exportación, sino para ser consumidas en el mercado interno. Sin embargo, su producción dependía de divisas para importar la maquinaria y equipo necesarios, condicionadas por la necesidad de un hito exportador; al dejar al sector exportador decaer, la principal fuente de divisas se agotó. En un segundo momento, la fuente petrolera de divisas, que jugó de remplazo a la anterior, también se agotó por diferentes procesos coyunturales y externos.

Después de 1982, el nuevo modelo que se utilizaría para sortear la crisis pasaría de uno proteccionista, a otro más abierto acorde a las tendencias de globalización creciente (Ordoñez, 2001: 115). Esto transformó el funcionamiento de la economía mexicana: privatización de las empresas públicas, desregulación económica, apertura a los mercados internacionales de capital y bienes y servicios; derrumbe de las estructuras de la antigua economía estatista de mercado interno protegido (Ávila, 2006: 234).

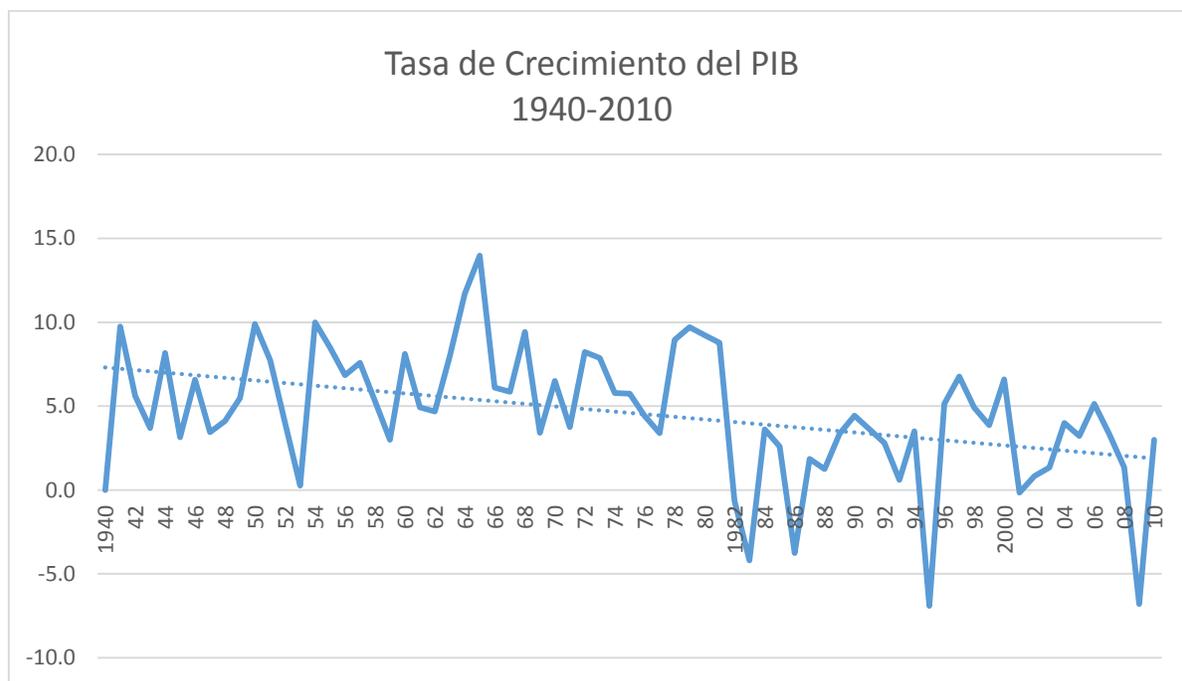
Por otra parte, suponía que las políticas económicas ortodoxas resolverían los problemas económicos y sociales, reduciendo así la intervención estatal con el fin de racionalizar las políticas de bienestar y ajustar sus prioridades de acuerdo a las finanzas de la federación y de los gobiernos locales. Esto repercutió de manera significativa en la política social, implicando reducciones de hasta un 30%, lo que creó nuevas barreras de acceso a los servicios elementales (Ordoñez, 2002: 165; y García, 2013 68).

Sin embargo, como se demostró en el capítulo tercero, la estrategia de crecimiento basada en la promoción de exportaciones, desde su implementación hasta la primera década de este siglo, ha sido un fracaso para la economía mexicana limitada al papel de oferente o proveedor de bienes de maquila, sobre todo a partir de la instauración del TLCAN (Vázquez Muñoz, 2012). Como resultados se han tenido el estancamiento de los ochenta, el alza de la tasa de crecimiento económico de los noventa, sucedida de la parálisis macroeconómica en los primeros años del s. XXI, caracterizada por la preeminencia del capital privado en el proceso de inversión; el predominio del mercado en la asignación de recursos; la integración

plena a los mercados mundiales de capital, y una restricción externa a la tasa de crecimiento (Sosa, 2012: 153; Ávila, 2006, 234; y Vázquez Muñoz, 2012).

Cabe señalar que el tránsito del modelo ISI al esquema exportador debió de haber sido un proceso espontáneo. Si no ocurrió esto fue por la política de sustitución de importaciones asimétrica que había establecido un tipo de cambio más devaluado para las importaciones y mantuvo el tipo de cambio oficial para las exportaciones. Por su parte el período de apertura comercial se caracterizó por ser extremadamente agresivo y unilateral. De haber sido un proceso más selectivo hubiera tal vez generado menor vulnerabilidad macroeconómica (Sosa, 2008: 98; y Rodríguez Arana, 2009).

Gráfica 4.1



Fuente: Ver Anexo 1 de los capítulos 2 y 3.

Si bien el PIB en el periodo que va de 1945 a 2010, ha tenido una tendencia al alza en lo que a números absolutos se refiere, el crecimiento ha dejado mucho que desear. Como vemos en la gráfica 4.1, la tendencia general ha sido a la baja, con mucha volatilidad e incluso lo que se puede llamar un cambio de nivel a partir de 1982. Con ello, se ha mermado la reducción de la pobreza de acuerdo a la primera condición para su superación expuesta en el capítulo primero, independientemente de los esfuerzos realizados por las políticas de atención.

Así, la neoliberalización puede ser interpretada, ya sea como un proyecto para la reorganización del capitalismo internacional, o bien como un proyecto político para reestablecer las condiciones para la acumulación de capital y restaurar el poder de las elites económicas

(Harvey, 2007: 26). El objetivo de la estabilidad macroeconómica ha sacrificado la recuperación del mercado interno y acrecentado la desigualdad económica y social provocando las dificultades para arraigar el crecimiento económico en el mediano y largo plazo y para la reducción del alto nivel de desigualdad en la distribución del ingreso que mantiene casi a la mitad de la población en pobreza (Ávila, 2001: 30).

4.2.3 Política de tratamiento a la pobreza

Como ya se mencionó, aunque la estrategia de desarrollo a mediados del siglo pasado, fue exitosa económicamente en sus primeras etapas, propiciando tanto un especial crecimiento del sector industrial, como empleo formal, mejores condiciones de vida, y el desarrollo de "capacidades empresariales internas" (Cárdenas, 1996: 67), al empezar su declive, propició la generación de cinturones de pobreza en la ciudad y zonas de marginación en las comunidades rurales, contraponiéndose a un bienestar equitativo y al desarrollo regional.

Para la década de los setenta se establece el llamado "desarrollo compartido" para colocar el bienestar como el punto culminante del desarrollo económico, adoptándose políticas socioeconómicas incluyentes al igual que instituciones nuevas que ampliaron la responsabilidad del Estado en aspectos como la educación, la asistencia, la seguridad social, la vivienda y la alimentación (Ordoñez, 2002: 42). Se pretendía subsanar los efectos negativos de la SI e incluir a los actores no contemplados hasta el momento. Dentro de éstas, surgen los primeros programas de tratamiento a la pobreza en México, con la peculiaridad de concentrarse en las comunidades rurales: PIDER y COPLAMAR. La implementación de ellos fue posible gracias al ensanchamiento sin precedentes del presupuesto federal auspiciado por deuda externa y el auge petrolero mexicano.

El PIDER nació como un programa federal productivo, intersectorial participativo y descentralizado. Su importancia radica en que fue el primer intento de acercamiento al problema del combate a la pobreza. Con él, el gobierno intentó dar respuesta a interrogantes como cuál es su influencia para iniciar un proceso de desarrollo sostenido en el tiempo, cómo pueden lograrse efectos multiplicadores en las inversiones para el desarrollo y cómo se garantiza que los beneficios de un programa lleguen a la población que se desea atender (Herrera, 2008). En otras palabras, el PIDER ayudó a la definición de bienestar rural, y por extensión, a la de bienestar.

Este programa dependía directamente de la Presidencia de la República, además de contar con el apoyo de organismos internacionales como el BM y el BID, que condicionaron que un cierto porcentaje de sus recursos se destinaran a aspectos productivos (García, 2013: 67). También fue el primer programa que coordinó la acción institucional para atender la problemática regional-rural. Además podría considerarse como una gran característica su enfoque sistémico y participativo, ya que dejan de lado la postura vertical paternalista que puede llegar a tener el Estado (Palacios, 2007: 150; y Herrera, 2008). Pugnaba por la generación de

capacidades de los pobladores rurales para la no dependencia externa y el logro de la autonomía también cobró relevancia en el PIDER (Herrera, 2008).

Sin embargo, sus grandes aspiraciones, una gestión limitada y la frontera político-cultural fueron sus límites. Dadas sus características, el programa puede calificarse de haber sido muy ambicioso al tener tantos proyectos a nivel micro y macro a nivel local y nacional de manera simultánea, lo cual implicaba una gran coordinación para su gestión efectiva. Aunado a ello, la arista antropológica de ese entonces también era diferente a la actual, por tanto, la presencia del Programa en las regiones de los diferentes Estados no contempló variables sociológicas, culturales o de comportamiento de las comunidades, estableciendo una barrera para la coordinación, desarrollo y evaluación entre el programa y sus beneficiarios.

COPLAMAR, por su parte, tuvo logros trascendentes al aportar, por medio de sus investigaciones, datos en materia de pobreza en las regiones del país donde tuvo presencia; de manera consecuente estableció la primera medición institucional de pobreza. Otra aportación importante fue la figura del Convenio Interinstitucional, ya que le permitió aprovechar la experiencia de otras entidades del sector público, como el IMSS y el INI, aunando los recursos con los que disponía la Coordinación. Así proveía recursos de manera extra a cada una de las dependencias con las que formó algún Convenio. Su estructura y gestión fueron atinadas, de manera que logró atender a 20 millones de personas y los programas que surgieron de ella tuvieron continuidad a pesar de la desaparición formal de COPLAMAR. Se podría decir que la Coordinación superó la gestión de PIDER al dejar atrás el obstáculo socio-cultural e incorporar los usos y costumbres de las comunidades a las que atendía. Por otra parte, los límites que tuvo fueron, en principio, una nula evaluación que propiciaba el desaprovechamiento de los recursos; también su carácter interinstitucional constituyó un obstáculo para su gestión dentro de las otras dependencias, además de ser un programa centralizado, lo que ralentizaba su tiempo de respuesta a las necesidades de las comunidades y las acciones de los programas.

A pesar del éxito obtenido al interior de su gestión tanto por PIDER como por COMPLAMAR, con respecto a proporciones absolutas de bienestar, la reducción de las desigualdades entre la población de escasos recursos y la de medios y altos ingresos, y entre el campo y la ciudad fue mínima; las actividades de ambos no pudieron reducir la magnitud de la pobreza ni resolver sus causas, como lo estipularon sus objetivos.

Su debate se centró pues, en cómo reconciliar el crecimiento económico con la equidad mediante las políticas redistributivas, con el fin de atender a la población pobre, marginada o en desventaja (García, 2013: 66). Ambos programas constituyeron un gran impulso en lo concerniente a las acciones públicas dirigidas a la población históricamente alejada de las políticas sociales, a la par que lograron establecer un vínculo con otras dependencias.

Por otra parte, los dos fueron programas aislados entre sí que no alcanzaron la importancia al nivel de sus sucesores debido a las prioridades de la agenda gubernamental de la época (Palacios, 2007: 145). En lugar de eso, continuó un gran rezago y condiciones sociales frágiles para la población en general debido al escaso acceso a la atención. Ambos programas no dejaron de ser instrumentos volátiles de la política social, como se demostró en los primeros años de la década de los ochenta, cuando fueron borradas de los presupuestos como consecuencia de la crisis económica vivida en 1982. Cuantificar el valor real de estas iniciativas y ponderarlos dentro de los presupuestos no puede lograrse de manera concisa debido a registros contables no rigurosos, a que sus recursos se contabilizaban dentro de partidas distintas y por las diferentes administraciones que llevaban a cabo cada uno de los programas (Ordoñez, 2003: 97-115).

El panorama económico y de atención pública cambió en la década de los ochentas debido a los problemas económicos ya mencionados anteriormente. El gobierno mexicano adoptó compromisos que implicaban reducir el déficit fiscal, con lo cual se aplicaron ajustes a las finanzas públicas y al gasto social. Éste llegó a reducirse hasta un 30%, lo que significó prácticamente la extinción de las políticas sociales, incluyendo PIDER y COPLAMAR, y con ello, las condiciones de vida de la población se agravaron. Su desaparición sin mayor discusión pública ni resistencia social de estas dos iniciativas en 1983, demostró que fueron compromisos endebles con escaso arraigo institucional (Ordoñez, 2002: 47-164).

La gravedad de la crisis económica impulsó la implementación de medidas de ajuste profundas, involucrando un proceso de contracción de la inconclusa política social, así como la implementación de una nueva estrategia de desarrollo. Ésta tiene sus bases en la economía global y abierta; una dinámica de libre mercado de intensa actividad comercial; un estado minimalista; y el impulso y desarrollo de las tecnologías de la información y la comunicación como adalid (Herrera, 2008).

En este marco se da una reforma al tratamiento de la pobreza en tres fases bien diferenciadas. La primera va de 1982 a 1988 en la que el reflector se aleja del combate a la pobreza y se gestan mecanismos jurídicos y operacionales que serán la base para los programas posteriores. Al iniciar el sexenio de Miguel de la Madrid como presidente de México de 1982 a 1988. En su lugar se articularon herramientas administrativas y operativas bajo el nombre de Convenios Únicos de Desarrollo, además de que se mantuvieron las instituciones y fideicomisos que tenían compromisos con grupos específicos; por su parte los programas sectoriales de la COPLAMAR pasaron a manos de las dependencias federales con las que ésta tenía convenios.

Este periodo fase puede calificarse como la primera fase de transición de la universalidad a la focalización de los programas. También este periodo ha sido catalogado por algunos autores como de plena ausencia de contención de la pobreza a la luz del ajuste económico poscrisis, aunque ya se demostró en el capítulo anterior que fue así.

La segunda fase de transición consiste en el llamado liberalismo social. Constituye un intento de escisión respecto al paternalismo vivido antes de la crisis de la deuda, pero a la vez de una profunda preocupación por detener sus efectos sociales y políticos; incluso podría decirse que es neoliberal en la retórica, pero paternalista en los hechos: a pesar de que Carlos Salinas de Gortari favorecía la aplicación de políticas económicas ortodoxas, tomó a la política social como el eje que daría respuesta a la crisis política y social. Bajo esta gestión nació el PRONASOL que tomó la experiencia de PIDER y COPLAMAR presentándose como un programa focalizado de combate a la pobreza. Aunque PRONASOL no fue el único instrumento diseñado para este fin, se encargó de coordinar las distintas iniciativas antipobreza a nivel federal, estatal y local con una cobertura que aumentó de forma importante. Mantuvo el objetivo de integrar a grupos poblacionales excluidos, característica de las anteriores políticas sociales de abatimiento de la pobreza; emprendió acciones de política orientadas a la demanda a la par de un abanico de acciones orientadas a la oferta de servicios. Incorporó la idea de corresponsabilidad de la comunidad y el individuo en las políticas sociales por medio de becas educativas.

Sin embargo, a través del PRONASOL, se representó el alto grado de arbitrariedad en el manejo de los recursos y un reajuste en las esferas políticas que habían sido perturbadas a raíz del escenario económico desalentador. El Programa fue más un instrumento político de legitimidad y reposicionamiento a nivel local, ya que sus recursos no fueron utilizados de manera eficiente toda vez que se concentraron en zonas con pobreza de magnitud relativamente más baja, es el caso de Baja California, Nuevo León, Sonora y D.F. respondiendo a necesidades priistas. Al final, el programa logró fungir como una medida de contención en ambos aspectos: el social y el político.

La tercera se caracterizaría por una consolidación y continua retroalimentación de la política de atención a la pobreza con una duración mayor a tres sexenios presidenciales. Se gesta una plena focalización de los recursos, con dos ventajas considerables: por un lado la atención se orienta con mayor eficiencia hacia la población que realmente necesita los beneficios; por otro lado los recursos también tienen un uso de mayor provecho. Esto es una forma selectiva de la provisión de servicios sociales, que prioriza a los usuarios que se muestran como los más necesitados en recibirlos (Cabrera, 2007: 70). Todo esto bajo un importante respaldo técnico; a manera de rechazó al uso arbitrario de los recursos que tuvo lugar en la fase anterior, se implementaron una serie de mecanismos restrictivos que se suponía garantizaban que la ausencia del lucro político. A partir de esta gestión, la política social en México se orientó hacia criterios de focalización y rechazo por las mediadas universales. Si bien esto ya se había materializado con Carlos Salinas de Gortari (Solidaridad), continuó y se consolidó con PROGRESA y después con Oportunidades.

De manera subsecuente, PRONASOL sufrió un desmantelamiento, dando paso a PROGRESA formado en 1997; éste sería el eje central de la política focalizada del gobierno federal en

ese momento y posteriormente llamado PROGRESA-OPORTUNIDADES, y después Programa de Desarrollo Humano Oportunidades (y ahora PROSPERA), inició su operación en localidades rurales y, posteriormente se extendió a zonas semiurbanas y urbanas (García, 2013: 70). En el programa se rechaza de lleno la concepción de superación de la pobreza y se apuesta más por su contención intergeneracional. De hecho, como se menciona al final del capítulo tercero, el efecto de los programas sobre la pobreza presente, desde el PROGRESA hasta OPORTUNIDADES, se concentra en disminuir la intensidad y desigualdad, más no la permanencia en la condición de elegibilidad bienestar de los hogares, producto del carácter estructural de pobreza que padecen (Banegas, 2012:192).

Parte de la trascendencia de dichos programas se debe a que han implementado transferencias condicionadas, dando estímulos monetarios y en especie a los hogares beneficiarios que cumplen con sus responsabilidades. Los argumentos principales del programa consistieron en el supuesto carácter técnico-apolítico de los criterios de selección, lo cual implicaba el desapego por parte de la presidencia hacia el programa, así como en la ruptura de la pobreza intergeneracional en el largo plazo. En resumen, el programa ha privilegiado ulteriormente el objetivo de abatimiento de la pobreza presente sobre el objetivo principal: combatir la pobreza intergeneracional (Banegas, 2012: 188-91).

A pesar de contar con numerosas evaluaciones a las que ha sido sometido, centradas en su operación y en sus componentes, todavía no ha derivado en un consenso sobre el efecto inmediato del programa en la incidencia de la pobreza ni el nivel de bienestar de los beneficiarios. Gracias a los frutos obtenidos del primer programa focalizado de atención a la pobreza, PROGRESA, se le ha dado continuidad a través de los sexenios, en lugar del tradicional rechazo a lo relacionado a los anteriores, incluso en la alternancia política. Sin embargo, sus características no han tenido continuidad al cien por ciento; su población objetivo ha pasado de estar compuesta por habitantes rurales exclusivamente, a incluir también población urbana en extrema pobreza. Así mismo, los resultados denotan un uso de los recursos más alejados de la neutralidad y se acerca más a la gestión con fines políticos (Banegas, 2012:180-90).

Como la tabla 4.2 sugiere, en el periodo anterior a 1980 el ideal era mantener al Estado como mediador entre el individuo y el mercado; la administración del riesgo de pobreza era una responsabilidad colectiva y gestionada por él. Éste impulsaba vías para la integración de la población al desarrollo y con un claro sesgo hacia la creación de ciudadanía; a su vez, las políticas sociales promovidas desde un enfoque keynesiano, estaban orientadas a la oferta de servicios. Éstas actuaban sobre los sectores débilmente integrados a la sociedad y pretendían la integración de grupos al desarrollo social, así como proveer instrumentos orientados a la oferta de servicios públicos. Sin embargo, el corte expansionista desregulado de

las políticas correspondientes a este periodo ocasionó la ineficiencia en el uso de los recursos públicos y efectos diferenciados sobre la población, así como resultados regresivos (Banegas, 2012: 190-91).

Como resultado el cambio de modelo económico, de las recurrentes crisis económicas y de las políticas de liberalización, desregulación y privatización, las políticas de tratamiento a la pobreza se apartaron del esquema anterior. El riesgo de la pobreza pasó a ser una responsabilidad del individuo, suponiendo que el fortalecimiento de sus capacidades vía las nuevas políticas sociales, le permitiría acceder a los beneficios del mercado de manera eficaz (Banegas, 2012: 191). Sus ejes fundamentales fueron: 1) focalización; 2) descentralización (aunque con financiamiento y criterios centralizados); y 3) pequeña participación de las autoridades locales y los destinatarios para apuntalar su legitimidad (García, 2013: 71).

De esa manera el Estado neoliberal adoptó una agenda basada en la teoría económica neoclásica para resolver los problemas sociales; dirigiendo sus nuevas políticas a programas sociales que apoyaban la demanda. Esto ha dado lugar a que el Estado actúe por medio de las políticas sociales sólo en casos en los que el individuo no pueda acceder a los medios necesarios para lograr su bienestar (Banegas, 2012: 189). Del mismo modo, se reemplazaron los conceptos de marginación y exclusión, referidos a grupos poblacionales fuera del proceso de desarrollo, por la idea de inclusión al mercado: estimular las capacidades rentables de los individuos para mejorar su acceso a la esfera económica. Así la política social se torna un instrumento de capacitación y desarrollo de competencias necesarias para enfrentar al mercado, o herramientas para paliar los efectos adversos de las fluctuaciones económicas. Asimismo la cobertura focalizada de estas nuevas políticas se justifica como una solución a la supuesta ineficiencia de las políticas universales (Banegas, 2012: 189).

Así, en estos últimos treinta años los resultados generales han consistido en reforzar el esquema del modelo de bienestar estratificado y excluyente en México que distribuye beneficios de manera desigual, atendiendo las necesidades de los individuos y familias que mejor se hayan integrado al crecimiento económico. A pesar de ello, la retórica dominante, contraponen el desarrollo social al crecimiento económico a la par que privilegia la eficiencia de las acciones del gobierno sobre la igualdad (Ordoñez, 2002: 164; y Banegas, 2012: 189-192).

En la medida en que prevalezcan los programas focalizados a determinados grupos sociales específicos y no se diseñe una estrategia real de combate, no se alcanzará el objetivo de reducción de pobreza (García, 2013: 31). En palabras de Ordoñez, la pobreza mexicana responde a mecanismos muy diversos que desarrollan la explotación, desde las formas caciquiles aldeanas, hasta la dominación externa. Estos mecanismos, ya expuestos a lo largo de esta investigación, forman parte de un mismo proceso de "expoliación" y desigual retribución al trabajo (Ordoñez, 2002: Anexo).

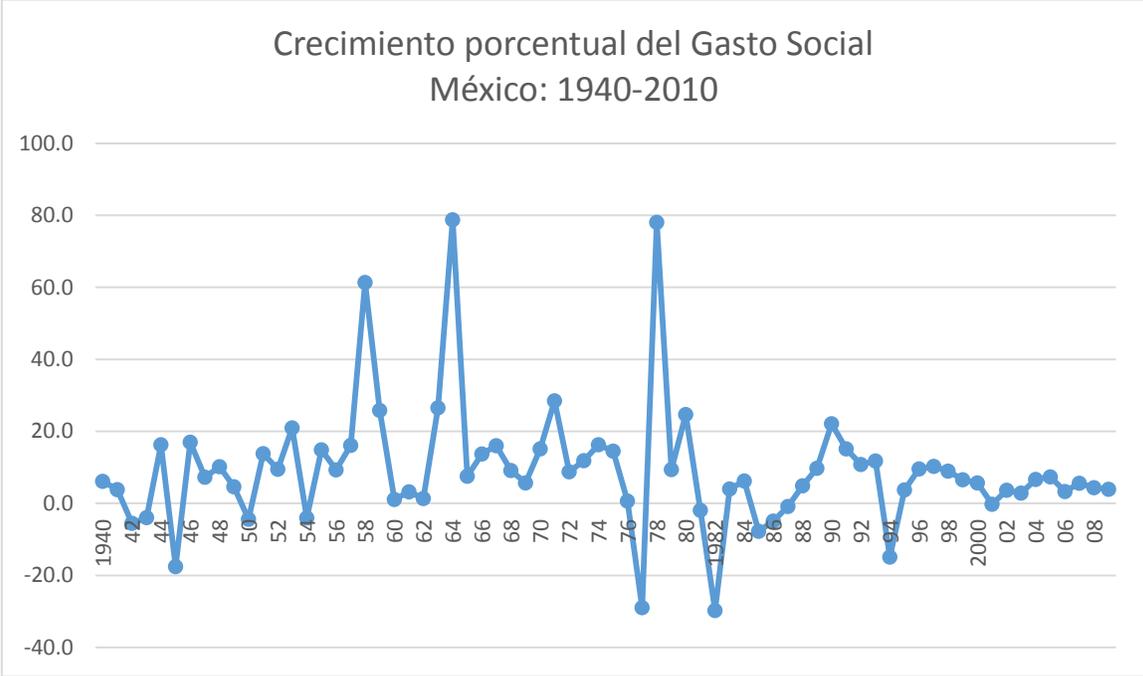
Tabla 4.2 Programas de atención a la pobreza en México 1945-2010

PROGRAMAS					
	PIDER	COPLAMAR	PRONASOL	PROGRESA	PDHO
RASGO	Intrumento federal, productivo, intersectorial, participativo y descentralizado.	Sistema de coordinación administrativa para la optimización de recursos para servir a los marginados.	Atención a la pobreza descentralizada, participativa y ciudadana; enfocado a la infraestructura, productividad y el desarrollo regional	Incentivos condicionados a requisitos de educación, salud y nutrición hacia individuos (uso racional)	Integra el componente patrimonial. Atención a comunidades urbanas y semiurbanas
PERIODO	1973- 1982	1977-1982	1988-1993	1997-1999	2002-2011
POBLACIÓN OBJETIVO	Comunidades rurales más atrasadas del país.	Marginaldos: grupos indígenas y campesinos pobres	Individuos rurales y urbanos en de pobreza y pobreza extrema	Individuos y familias rurales de alta/muy alta marginación	PROGRESA + comunidades urbanas y semiurbanas
OBJETIVO	Desarrollo autosostenido Participación activa organizada Productividad Infraestructura	Pd. alimentos Productividad; Ypor hombre ocupado; distribución bienestar	Influir en las causas y efectos de la marginación por medio de la coordinación y acción inter-institucional	Pobreza rural y urbana: nivel de vida; producción; alimentación, salud, educación y vivienda; igualdad de oportunidades, empleos e ingresos fijos	Romper la transmisión intergeneracional de la pobreza para lograr la igualdad de oportunidades de la población

Fuente: Elaboración Propia

Otro factor importante que estanca las políticas sociales consiste en las presiones exógenas en los países en vías de desarrollo para dismantelar los sistemas de protección social, impulsando el tránsito desde las aspiraciones redistributivas y del supuesto alcance universal, hacia acciones dirigidas a la eficiencia y focalización con el propósito principal de integrar al individuo al mercado (Banegas, 2012: 15; y Arroyo Ortiz, 2012: 522). Estas presiones se expresan en las barreras de la actuación estatal: reducción del gasto público, reducción del gasto público social, implementación de políticas de estancamiento y control de la inflación, la corrupción de los recursos, sin mencionar las cuestiones estructurales de la economía que limitan el desarrollo humano este país:

Gráfica 4.2

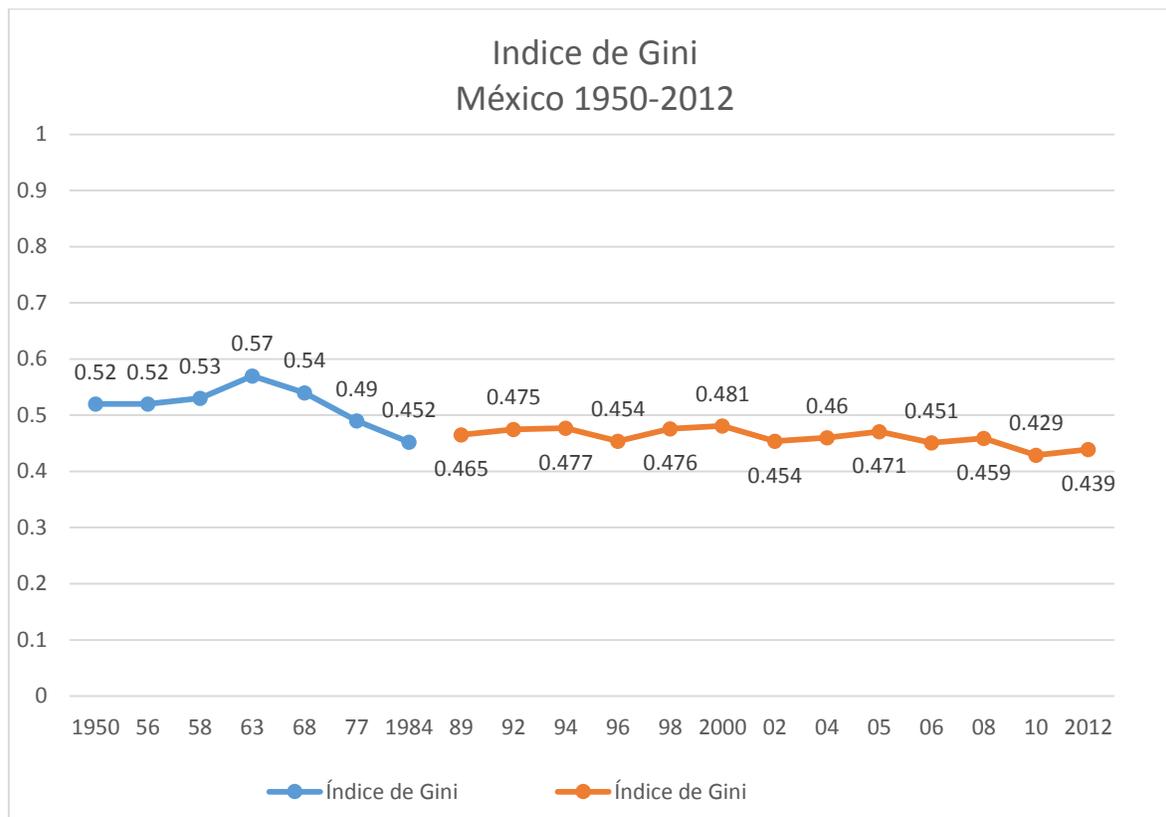


Fuente: Ver Anexo 3 de los capítulos 2 y 3.

El problema con esta minimización es que los resultados de los programas han sido muy bajos: en ningún periodo sus resultados se acercan realmente al nivel de pobreza en general. Si bien los recursos ejercidos y las acciones de las instituciones sociales y de los programas focalizados a lo largo de las últimas tres décadas han tenido logros favorables en el país y se han presentado avances en materia social después de 1995, éstos no dejan de ser parciales. Da cuenta de ello la distribución del ingreso que se ha ido polarizando por el incremento del desempleo, el empleo informal, la caída de los salarios reales del sector formal, y fundamentalmente por la inflación (Sosa, 2012: 198).

La segunda condición necesaria para la superación de la pobreza vista en el primer capítulo se refería a la equitativa distribución del ingreso. De igual forma, comparando ambos periodos, los resultados de las medidas en el primero dieron lugar a una notable redistribución del ingreso positiva, contrario a lo ocurrido en el periodo 1980-2010:

Gráfica 4.3



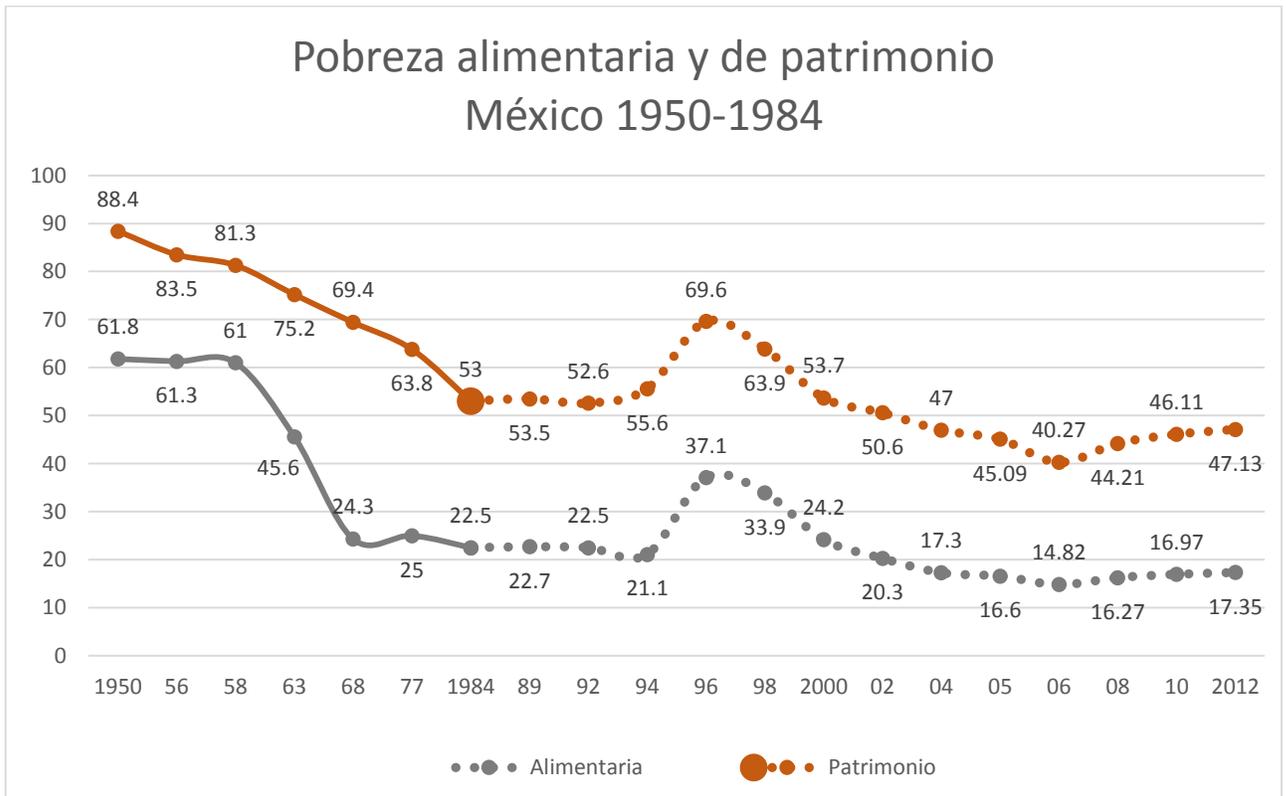
Fuente: Ver Anexo 6 de los capítulos 2 y 3.

Lo anterior se expresa también en la cada vez limitada magnitud de recursos con los que han contado los programas a partir de 1982, sobre todo dada la dimensión de la condición de pobreza en nuestro país.

En balance, queda claro que las condiciones necesarias para enfrentar la pobreza están presentes en el periodo anterior a la crisis de la deuda, pudiéndose observar significativos avances en la materia, donde, como podemos observar en la gráfica 4.4. Después de 1980, aunque la tendencia del crecimiento se ha mantenido más estable, no es lo suficientemente fuerte para repercutir en grandes avances. Esto queda más claro si comparamos el nivel de pobreza de ambos periodos. Como vemos, la inclinación de la línea de tendencia es mucho mayor en el primer periodo que la inclinación de la misma en el periodo posterior a 1980, los programas de combate a la pobreza se desarrollaron en un mejor escenario entre 1970 a 1980. Por otra parte, en el periodo comprendido después de la crisis de la deuda y hasta

nuestros días, los avances reportados simplemente han contrarrestado los percances del crecimiento económico negativo.

Gráfica 4.4



Fuente: Ver Anexo 5 de los capítulos 2 y 3.

Así, los programas de atención de la pobreza no constituyen alternativas reales para sacar a las personas de su situación de marginación y atraso. Para ello es menester una claro vínculo entre política económica y política social que conforme una verdadera de combate a la pobreza. Sin embargo, esto no se plantea en las reformas recientes ya mencionadas (Barajas, 2002).

4.3 Balance Final

Intentando hacer un balance general de toda la investigación, podemos rescatar que en el plano teórico, aún queda mucho por construir. Se ha dejado claro que hay más de un camino para llegar al mismo objetivo, pero lo ideal es que lo económico y lo social sean contemplados como parte de un todo. Si bien en la actualidad hay consensos entre algunas de las escuelas del pensamiento y una postura dominante a nivel internacional, eso no cierra la puerta para encontrar y formar un camino específico para la realidad mexicana. De hecho, ésta resulta un caso paradójico. Las recomendaciones seguidas por la economía mexicana no han tenido los resultados deseados, a pesar de ser la nación que con mayor vehemencia se ha abocado al Consenso de Washington. Esto abre el debate y brinda la oportunidad de replantearnos el camino a seguir a pesar de la magnitud de las crisis económica y social.

Es importante rescatar el ejercicio de mirar hacia el pasado, pues puede ser útil al momento de ubicarnos en la realidad actual. Gracias a esta labor, podremos contrastar y analizar, si las medidas que han sido tomadas tienen puntos o características a retomar.

Así, en lo económico, en casi 70 años de política económica tenemos que, si la sustitución de importaciones no permitió superar el subdesarrollo, la economía de enclave exportador tampoco ha podido enfrentar este reto. En el periodo 1945-1970 se vivió un crecimiento económico importante aunque sin cumplir la condición de la distribución, generando pobreza y concentración. En el periodo de 1970 a 1982, se vivió un crecimiento económico más moderado en comparación con el periodo anterior, pero a su vez se recompensa la distribución, gracias a los nuevos vínculos que creó el Estado con los grupos afectados por la exclusión anterior a 1970. Lamentablemente los problemas económicos heredados, el contexto internacional y malas decisiones de políticas económicas conllevan a la ulterior crisis de la deuda. A partir de ésta y hasta la actualidad, no se cumple ninguna de las dos condiciones para la superación de la pobreza; en México se ha vivido, después de algunos sobresaltos correspondientes al periodo de ajuste, una etapa económica de estabilidad nimia con importantes puntos de inflexión negativos y la distribución no presenta avances importantes. Así, el crecimiento económico en los últimos 30 años deja mucho que desear; si bien se ha presentado una relativa estabilidad macroeconómica, ha sido a costa de, en general, truncar las potencialidades de los agentes económicos, y en particular, del percance que ha vivido la población, como lo denota el comportamiento de la pobreza.

Es claro entonces, que ambas crisis económicas en las que se encuentra México, la teórica y la empírica, más que una desventaja, constituye una oportunidad para marcar un nuevo camino económico así como un nuevo tipo de pensamiento, aunque sin socavar las grandes barreras conformadas por los mismos límites de la ciencia económica, la esfera de los procesos políticos, entendidos como las relaciones de poder en la sociedad mexicana, y el estabismo entre la realidad y el discurso oficial.

Por otra parte, las estrategias de desarrollo económico han condicionado y conformado sus propias vías para la solución de los problemas económicos y sociales que a se les han presentado. Así, hemos visto que tanto las políticas económicas como los instrumentos de tratamiento a la pobreza tienen diferencias diametrales entre un periodo y otro, aunque agregando que también tienen muchas similitudes.

Entre las diferencias más importantes referidas a los programas de tratamiento de la pobreza aquí estudiados, encontramos la cualidad de focalización en las correspondientes al segundo periodo, mientras que las del primero fueron más expansivas; sin embargo, esto ayudó al mal uso de sus recursos, sobre todo en el marco de la nula transparencia y regulación. Otra diferencia muy importante que se observa entre ambos lapsos consiste en la responsabilidad y participación de los beneficiarios en su propio bienestar en el primer periodo, incluyendo procesos de autogestión, toma de decisiones y creación de ciudadanía, frente a la pasividad de los beneficiarios en el segundo, encontrando más incentivos en permanecer en el programa que en echar a andar sus capacidades. PIDER y COPLAMAR se desarrollaron en un entorno favorable a sus objetivos, es decir formaron parte de una estrategia general de desarrollo que incluía aspectos como el económico, el empleo, etc., aunque con grandes fallas; en cambio, la focalización de los programas posteriores a 1982 se limitan a hacer transferencias, poco efectivas si se toman en cuenta aspectos como el crecimiento económico, la falta de infraestructura, y el mercado laboral precarios; en otras palabras, por muchos buenos resultados que los programas focalizados tengan en educación, capacitación y salud, no repercutirán en gran medida en el desarrollo económico mexicano si actúan bajo un marco de políticas restrictivas.

Asimismo, a pesar de que los programas correspondientes al primer periodo estuvieron peor estructurados y tuvieron un peor diseño a causa de que fueron el primer acercamiento al problema de la pobreza, afrontando problemas prácticos y teóricos, superan a sus sucesores en la orientación de sus objetivos. Los programas anteriores a 1980 estaban dirigidos a la inclusión social. Con el lanzamiento del PROGRESA los programas de combate a la pobreza, han contado con mejores tablas técnicas, teóricas y metodológicas; incluso gracias a esta característica logró gran reconocimiento a nivel internacional, y también nacional, de manera que ha tenido continuidad a lo largo de más de tres sexenios; sin embargo, sus objetivos y su focalización, características que heredó a sus sucesores, han tenido aspectos contraproducentes, como el incentivo a los beneficiarios a ser menos productivos, la pérdida de ciudadanía, e incluso, la segmentación y la ruptura de los lazos comunitarios, al discriminar de diferente manera a los habitantes de una misma comunidad.

Dentro de las características que comparten los programas de ambos periodos, uno muy importante es el carácter clientelar que los partidos políticos y las diferentes administraciones han promovido; además de asegurar votos a través de los programas, se han usado

como válvula de escape ante los posibles enfrentamientos sociales. Se puede hablar entonces del carácter político electoral que todos los programas aquí tratados han compartido, aunque no en la misma medida. Es decir, los cinco programas no han respondido a las necesidades de la población, y sí a las a las necesidades políticas en turno; en el esquema del primer periodo, los beneficios servían para conseguir alianzas entre posibles votantes; en el nuevo, los programas focalizados no están exentos de ser manejados con fines políticos. En ambos casos, se crean distorsiones que privilegian la conformación de clientelas electorales como forma de integración social subordinada.

Desafortunadamente, en México se vive un ambiente en el que los tomadores de decisiones han tenido una forma de pensar condicionada por las posiciones de poder; el contexto internacional también condiciona las determinaciones de sus acciones. A su vez, los soportes financieros del desarrollo transmiten, por medio del préstamo de recursos, las reglas que se deben aplicar (claro ejemplo de PIDER), instrumentando nuevas ideas, desplazando a las anteriores, al tiempo que surgen nuevos grupos de poder económico y político.

Otra característica común, más marcada entre los programas del primer periodo de estudio, ha sido la relación entre el acceso a los canales redistributivos y la forma como se distribuye el ingreso. Ésta relación es fuente de proceso regresivas en contra de la población con menores recursos. En pocas palabras, las políticas de bienestar han contribuido directamente a acentuar las desigualdades que se generan en la esfera productiva. Como última coincidencia, sobre todo entre los correspondientes al segundo periodo, su racionalidad, y por ende, el desenvolvimiento de sus acciones, está en continuo conflicto con la racionalidad política; ésta las presiona para que se muestren resultados inmediatos.

Más allá de sus características, matizando sus diferencias y similitudes, cabe señalar que ninguno ha tenido un gran impacto en la pobreza. Si bien los primeros dos programas fueron proclamados como exitosos por sus respectivas gestiones, esto no puede comprobarse dado que no existió un registro contable riguroso y claro de sus acciones ni de sus efectos. Desafortunadamente, bases de datos existentes que reporten información completa respecto a las condiciones de pobreza por un lado, y los recursos disponibles de los programas anteriores a 1982 por otro, son escasas; igualmente los documentos oficiales reportan información incompleta que no podría homologarse a lo largo del tiempo. Aun así, los buenos resultados dominantes en la retórica oficial de los dos primeros programas pueden comprobarse indirectamente al observar el comportamiento del índice de Gini, al PIB per cápita y al nivel de pobreza del periodo correspondiente. Lo anterior, facilita la posibilidad de comparar ambos periodos de estudio, recordando así que los indicadores son instrumentos representativos de la realidad. En ellos podemos observar que, en contraste con sus antecesores, los niveles de pobreza durante los noventa y hasta la primera década de s. XXI presentan una tendencia positiva, efecto que cuestiona la eficacia de las políticas recientes.

A pesar de que México ha alcanzado relativa estabilidad en lo macroeconómico, programas como los anteriores a 1980 no tendrían cabida en la actualidad; el crecimiento económico, el inequitativo ingreso y variables como la corrupción de recursos, impunidad delictiva y la correlación de fuerzas en el ámbito internacional son grandes impedimentos para cualquier tipo de mejora en los programas de atención a la pobreza actuales.

En conclusión, las políticas de combate o contención a la pobreza en México han presentado un comportamiento con grandes perturbaciones influenciadas, en su mayoría, por la urgencia de la contención de las demandas sociales, han estimulado el cohecho y el clientelismo, además de que en ningún periodo de la historia de nuestro país sus resultados se acercan siquiera al nivel de pobreza general. Además no han tenido la continuidad suficiente para lograr un mayor beneficio, y el programa que sí, cada vez se aleja más de su objetivo original.

Por otra parte, las reformas en cuanto a la legislación laboral y el proceso de privatización, liberalización, y desregulación recientes permiten prever que en el mediano plazo un cambio en la política social no tendrá lugar. Estas reformas condicionan al individuo a enfrentar al mercado como un empresario más, y no como colectividad, impidiéndole velar por garantías de protección de los riesgos sociales.

Respecto a la pobreza, y teniendo en cuenta la definición amplia de ésta, de acuerdo al capítulo primero, que incluye tanto al conjunto de carencias materiales, como su expresión no material, se puede decir que en México no se satisfacen las condiciones mínimas para su superación, ni a nivel administrativo, ni en la práctica. Como hemos visto durante el periodo 1940-2010, la presencia tanto del crecimiento como de la distribución no se han mantenido constantes, imposibilitando los alcances de cualquier política social; por sí misma, ninguna podrá contener ni resolver el problema de la pobreza sin un marco de políticas económicas y de desarrollo general que la sustente en materias de distribución, crecimiento, empleo, corrupción, seguridad, tributación y gasto, seguridad alimentaria, medio ambiente, etc.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Capítulo 1

Banegas González, I. (2011). *La ilusión tecnocrática en la política social: progreso-oportunidades*. México: El Colegio Mexiquense.

Bustelo, P. (1998). *Teorías contemporáneas del desarrollo económico*. Madrid: Síntesis.

Cabrera Adame, C. J. (2007). "Política social, cambios y resultados" en Cordera Campos, R., y Cabrera Adame, C. (Coord.), *La política social en México: tendencias y perspectivas*. México, D. F.: UNAM-Facultad de Economía.

Céspedes, V., y Jiménez, R. (2010). *Hacia el fortalecimiento de las políticas de combate a la pobreza en Costa Rica*. San José: Academia de Centroamérica.

Chang, H.-J. (2009). *Economic History of the Developed World: Lessons for Africa*. Obtenido de <http://hajoonchang.net/wp-content/uploads/2012/01/HamletwithoutthePrinceofDenmark-revised.pdf> [Fecha de consulta: agosto 2013]

García Ramírez, J. (2013). *Progreso-Oportunidades y su contribución a la ruptura, 1997-2010*. Tesis de maestría. Madrid: Universidad Complutense de Madrid, Facultad de Ciencias Políticas y Sociología.

González Salazar, G. (1978). *Aspectos recientes del desarrollo social de México*. México: UNAM.

Gutiérrez Garza, E., y González Gaudiano, E. (2010). *De las teorías del desarrollo al desarrollo sustentable: construcción de un enfoque multidisciplinario*. México, D. F.: Universidad Autónoma de Nuevo León - Siglo XXI.

Isuani, E. A. (1991). "Bismarck o Keynes: quien es el culpable?" en Isuani, E. A., Lo Vuolo, R. y Tenti, E. *El Estado de Bienestar: la crisis de un paradigma*. Buenos Aires: CIEPP/Miño Dávila

Kaczynski, T. (1995). *La sociedad industrial y su futuro*. [En línea] Obtenido de http://www.cneq.unam.mx/cursos_diplomados/diplomados/medio_superior/SEIEM/1a/01/00/02_material/2a_generacion/mod1/doc/manifiesto_de_unabomber.pdf [Fecha de consulta: agosto 2013].

Keynes, J. (1965). *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero* (2da ed.). México: Fondo de Cultura Económica.

King, J. (2009). *Una historia de la economía poskeynesiana desde 1936*. Madrid: Akal.

- Lavoie, M. (2005). *La economía postkeynesiana. Un antídoto del pensamiento único*. Barcelona: Icaria.
- Marshall, A. (1957). *Principios de economía*. Madrid: Aguilar.
- Marshall, A. (2005). *Principios de economía*. Madrid: Síntesis.
- Palacios Escobar, M. (2007). "Diferencias, limitaciones y alcances de las estrategias de combate a la pobreza en México" en Cordera Campos, R. y Cabrera Adame, C. (Coord.), *La política social en México: tendencias y perspectivas*. México, D. F.: UNAM-Facultad de Economía.
- Pareto, V. (1940). *Manual de economía política*. Buenos Aires: Atalaya.
- Perdices de Blas, L. (2003). *Historia del pensamiento económico*. Madrid: Síntesis.
- René, P. (2015) "Crece pobreza en México; hay dos millones más: Coneval" en *El Universal*. 24 de julio de 2015. [En línea]. Disponible en: <http://www.eluniversal.com.mx/articulo/nacion/sociedad/2015/07/24/crece-pobreza-en-mexico-hay-dos-millones-mas-coneval> [Fecha de consulta: agosto 2015].
- Ricardo, D. (1973). *Principios de economía política y tributación*. Madrid: Ayuso.
- Roll, E. (1975). *Historia de las doctrinas económicas* (2da ed.). México: Fondo de Cultura Económica.
- Sen, A. (2000). *Desarrollo y libertad*. México: Editorial Planeta.
- Sen, A. (2001). *Sobre ética y economía*. Madrid: Alianza.
- Smith, A. (1997). *Investigación de la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones*. Barcelona: Planeta DeAgostini.
- Stiglitz, J., y Meier, G. (2002). *Fronteras de la economía del desarrollo: el futuro en perspectiva*. Banco Mundial : Alfaomega.
- Sunkel, O. (1970). *El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo*. México: Siglo XXI.
- Vidal, G., y Guillén, A. (2007). *Repensar la teoría del desarrollo en un contexto de globalización*. Buenos Aires: CLACSO.
- Villarespe Reyes, V., y Sosa Ferreira, A. P. (2010). "Concepciones de la pobreza: una reflexión teórico -histórica" en Villarespe, V. (Cord.), *Pobreza: concepciones, medición y programas*. México, D. F.: UNAM,-IIIEc.

Capítulo 2

Barajas, G. (2002). "Las políticas de atención a la pobreza en México, 1970-2001: de populistas a neoliberales" en *Revista Venezolana de Gerencia*, vol. 7(núm. 20), pp. 553-578.

Cárdenas, E. (1996). *La política económica en México, 1950-1994*. México: El Colegio de México.

Cardozo Brum, M. (2005). Políticas de lucha contra la pobreza en México: principales resultados, limitaciones y expectativas. *X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Santiago.

Cernea, M. (1979). *Measuring project impact : monitoring and evaluation in the PIDER rural development project*. (World Bank, Ed.) Obtenido de <http://documents.worldbank.org/>: <http://documents.worldbank.org/curated/en/1979/06/1555090/mexico-measuring-project-impact-monitoring-evaluation-pider-rural-development-project> [Fecha de consulta: abril 2014]

Cordera, R. (2007). "La cohesión social en tiempos mutantes: algunos desafíos" en Cordera Campos, R. y Cabrera Adame, C. (Coord.), *La política social en México: tendencias y perspectivas*. México, D. F.: UNAM-Facultad de Economía.

García Ramírez, J. (2013). *Progresos-Oportunidades y su contribución a la ruptura, 1997-2010*. Madrid: Universidad Complutense de Madrid.

Gracida , E. (2004). *La Era neoliberal*. México, D. F.: UNAM - Coordinación de Difusión Cultural - Océano.

Gracida, E. (2002). *El siglo XX mexicano: un capítulo de su historia, 1940-1982*. México D. F.: UNAM.

Herrera Tapia, F. (2009). Apuntes sobre las instituciones y los programas de desarrollo rural en México. Del Estado benefactor al Estado neoliberal. *Estudios Sociales*, vol. 17(núm. 33), pp. 8-39.

Ibarra, D. (2013). *La crisis inacabada*. México, D.F.: UNAM, Facultad de Economía.

Mathus Robles, M. (2009). "La Lucha contra la Pobreza en México" en *Observatorio de la Economía Latinoamericana*, (núm. 109). Disponible en <http://www.eumed.net/cursecon/ecolat/mx/2009/mamr.htm> [Fecha de consulta: abril 2014].

Ocampo, J. y Martin, J. (2003). *Globalización y desarrollo: una reflexión desde América Latina y el Caribe*. Bogotá: Naciones Unidas -Comisión Económica para América Latina y el Caribe - Banco Mundial.

Ordoñez Barba, G. (2002). *La política social y el combate a la pobreza en México*. México: UNAM - CEIICH - SEDESOL.

Palacios Escobar, Á. (2013). El Informe de Desarrollo Humano 2013: análisis internacional de los indicadores del progreso humano. *Economía Informa*, pp. 36 - 54.

Palacios Escobar, M. (2007). "Diferencias, limitaciones y alcances de las estrategias de combate a la pobreza en México" en Cordera Campos, R. y Cabrera Adame, C. (Coord.), *La política social en México: tendencias y perspectivas*. México, D. F.: UNAM-Facultad de Economía.

Sosa, W. (2008). *Macroeconomía Mexicana*. México, D. F.: Editorial Tlaxcallan.

Capítulo 3

Alberro, J. (1989). "Características del ajuste de la economía mexicana" en Valdivia, M. y N. Eyzaguirre, *Políticas macroeconómicas y brecha externa: América latina en los años ochenta* (págs. pp. 152-182). Santiago de Chile: CEPAL.

Arrollo Ortiz, P. (2012). Fundamentos y génesis de la política económica del Estado Neoliberal en México en Romero Sotelo, M. *Fundamentos de la política económica en México: 1910-2010*. México D. F.: Facultad de Economía-Colegio Nacional de Economistas.

Ávila, J. (2006). *La Era neoliberal*. México, D. F.: Coordinación de Difusión Cultural-UNAM-Océano.

Banegas González, I. (2011). *La ilusión tecnocrática en la política social: progreso-oportunidades*. México: El Colegio Mexiquense.

Barajas, G. (2002). "Las políticas de atención a la pobreza en México, 1970-2001: de populistas a neoliberales" en *Revista Venezolana de Gerencia*, vol. 7(núm. 20), pp. 553-578.

Cabrera Adame, C. J. (2007). "Política social, cambios y resultados" en Cordera Campos, R. y Cabrera Adame, C. (Coord.), *La política social en México: tendencias y perspectivas*. México, D. F.: UNAM-Facultad de Economía.

Calva, J. (2004). La economía mexicana en perspectiva. *Economía UNAM*, pp. 63-85.

Cárdenas, E. (1996). *La política económica en México, 1950-1994*. México: El Colegio de México.

Cárdenas, E. (2012). "La economía mexicana en el dilatado s. XX, 1929-2010" en Kuntz Ficker, S. *Historia mínima de la economía mexicana 1519-2010*. México, D.F.: El Colegio de México-Centro de Estudios Históricos.

- Contreras Dávila, T. (2007). Deuda externa, crisis y crecimiento en México. *Economía Informa*, pp. 104-118.
- García Ramírez, J. (2013). *Progresos-Oportunidades y su contribución a la ruptura, 1997 - 2010*. Madrid: Universidad Complutense de Madrid.
- Harvey, D. (2007). *Breve Historia del Neoliberalismo*. Madrid: Akal.
- Ibarra, D. (2013). *La crisis inacabada*. México, D.F.: UNAM, Facultad de Economía.
- Loria, E. (2009). Sobre el lento crecimiento económico de México. Una explicación estructural. *Investigación Económica*, pp. 37- 68.
- Manrique Campos, I. (2001). "México: Modernización financiera integral en la condicionalidad de las políticas de ajuste estructural" en Sader, E. *El ajuste estructural en América Latina. Costos sociales y alternativas* (págs. pp. 11-27). Buenos Aires: CLACSO.
- Moreno-Brid, J. C. y Ros Bosch, J. (2010) *Desarrollo y crecimiento en la economía mexicana : una perspectiva histórica*. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Ordoñez Barba, G. (2002). *La política social y el combate a la pobreza en México*. México: UNAM - CEIICH - SEDESOL.
- Palacios Escobar, M. (2007). "Diferencias, limitaciones y alcances de las estrategias de combate a la pobreza en México" en Cordera Campos, R. y Cabrera Adame, C. (Coord.), *La política social en México: tendencias y perspectivas*. México, D. F.: UNAM-Facultad de Economía.
- Romero, J. (2012). Inversión extranjera directa y crecimiento económico en México, 1940-2011. *Investigación Económica*, pp. 109-117.
- Salinas Callejas, E., y Tavera Cortés, M. (2007). "La transición de la economía mexicana 1982-2004" en G. Vidal, & A. Guillén R., *Repensar la teoría del desarrollo en un contexto de globalización*. (págs. pp.275- 290). Buenos Aires: CLACSO.
- Sosa, W. (2008). *Macroeconomía Mexicana*. México, D. F.: Editorial Tlaxcallan.
- Vázquez Muñoz, J., y Avendaño Vargas, B. (2012). ¿Modelo de crecimiento exportador o modelo de estancamiento exportador? El caso de México, 1961-2010. *Investigación Económica*, pp. 93- 108.

Capítulo 4

Arrollo Ortiz, P. (2012). Fundamentos y génesis de la política económica del Estado Neoliberal en México en Romero Sotelo, M. *Fundamentos de la política económica en México: 1910-2010*. México D. F.: Facultad de Economía-Colegio Nacional de Economistas.

Ávila, J. (2006). *La Era neoliberal*. México, D. F.: Coordinación de Difusión Cultural- UNAM-Océano.

Banegas González, I. (2011). *La ilusión tecnocrática en la política social: progreso-oportunidades*. México: El Colegio Mexiquense.

Barajas, G. (2002). "Las políticas de atención a la pobreza en México, 1970-2001: de populistas a neoliberales" en *Revista Venezolana de Gerencia*, vol. 7(núm. 20), pp. 553-578.

Cabrera Adame, C. J. (2007). "Política social, cambios y resultados" en Cordera Campos, R., y Cabrera Adame, C. (Coord.), *La política social en México: tendencias y perspectivas*. México, D. F.: UNAM-Facultad de Economía.

Cárdenas, E. (1996). *La política económica en México, 1950-1994*. México: El Colegio de México.

Chang, H.-J. (2009). *Economic History of the Developed World: Lessons for Africa*. Obtenido de <http://hajoonchang.net/wp-content/uploads/2012/01/HamletwithoutthePrinceofDenmark-revised.pdf>.

García Ferreiro, V. (2002) *Las ciencias sociales en la divulgación*. México, D. F.: UNAM-DGDC.

García Ramírez, J. (2013). *Progreso-Oportunidades y su contribución a la ruptura, 1997 - 2010*. Madrid: Universidad Complutense de Madrid.

Harvey, D. (2007). *Breve Historia del Neoliberalismo*. Madrid: Akal.

Herrera Tapia, F. (2009). Apuntes sobre las instituciones y los programas de desarrollo rural en México. Del Estado benefactor al Estado neoliberal. *Estudios Sociales*, vol. 17(núm. 33), pp. 8-39.

Loria, E. (2009). Sobre el lento crecimiento económico de México. Una explicación estructural. *Investigación Económica*, pp. 37- 68.

Ordoñez Barba, G. (2002). *La política social y el combate a la pobreza en México*. México: UNAM - CEIICH - SEDESOL.

Palacios Escobar, M. (2007). "Diferencias, limitaciones y alcances de las estrategias de combate a la pobreza en México" en Cordera Campos, R. y Cabrera Adame, C. (Coord.), *La política social en México: tendencias y perspectivas*. México, D. F.: UNAM-Facultad de Economía.

Reyes Godínez, M. y Linares Ortiz, J. (2013). *Economía y cultura*. México, D.F.: UNAM-UACM.

Romero, J. (2012). Inversión extranjera directa y crecimiento económico en México, 1940-2011. *Investigación Económica*, pp. 109-117.

Salinas Callejas, E., y Tavera Cortés, M. (2007). La transición de la economía mexicana 1982-2004. En G. Vidal, y A. Guillén R., *Repensar la teoría del desarrollo en un contexto de globalización*. (págs. pp.275-290). Buenos Aires: CLACSO.

Sosa, W. (2008). *Macroeconomía Mexicana*. México, D. F.: Editorial Tlaxcallan.

Vázquez Muñoz, J., y Avendaño Vargas, B. (2012). ¿Modelo de crecimiento exportador o modelo de estancamiento exportador? El caso de México, 1961-2010. *Investigación Económica*, pp. 93- 108.