



UNIVERSIDAD NACIONAL
AVENIDA DE
MEXICO

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO
FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES
SISTEMA DE UNIVERSIDAD ABIERTA

EL MODELO NEOLIBERAL EN MÉXICO:
POBREZA, POLARIZACIÓN Y REDUCCIÓN DEL
ESPACIO DE LA POLÍTICA SOCIAL

TESIS

que para obtener el título de
LICENCIADA EN SOCIOLOGÍA

Presenta:

MERCEDES GABRIELA VÁZQUEZ OLIVERA

Asesora:
Dra. Patricia Olave Castillo

México, D.F.

Julio de 2001

295348



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.

INDICE

	Pág.
Indice	i
Indice de Cuadros	iii
Indice de Gráficas	iv
INTRODUCCION	1
Capítulo I	
DETERMINANTES ESTRUCTURALES.....	5
1.1 El patrón de acumulación	7
1.2 Política económica y participación del Estado	12
1.3 Algunas ideas acerca del Estado	20
1.4 El espacio de la política social	22
Capítulo II	
EL MODELO SUSTITUTIVO DE IMPORTACIONES	26
2.1 Las bases para el desarrollo industrial.....	27
2.2 La industrialización sustitutiva de importaciones.....	31
2.2.1 El periodo 1940-1958: la política económica industrialista	33
2.2.2 El periodo 1958-1970: la política económica de estabilización.....	37
2.2.3 El periodo 1970-1982: agotamiento del modelo y crisis estructural.....	41
2.3 Estado Benefactor y Marginalidad	48
2.3.1 La vertiente socioeconómica de la política social: empleo y salario	50
2.3.2 La vertiente de servicios-beneficios	54
2.3.3 Pobreza y marginación social	56
Capítulo III	
EL MODELO NEOLIBERAL	62
3.1 La instrumentación del modelo en México	64
3.1.1 La fase de transición	65
3.1.2 La consolidación del modelo	69
3.1.3 Despliegue y expansión	76

Capítulo IV

IMPLICACIONES DE LA ESTRATEGIA NEOLIBERAL PARA LA POBREZA	85
4.1 El mercado de trabajo	85
4.1.1 Empleo	86
4.1.2 Salario	88
4.1.3 Distribución del ingreso	92
4.2 El espacio de la política social	94
4.2.1 Reducción del gasto social	96
4.2.2 Descentralización y privatización selectiva	98
4.3 Evolución de la pobreza en México	105
4.4 Los programas asistenciales, un paliativo a la extrema pobreza	111
CONCLUSIONES	124
Bibliografía	131

INDICE DE CUADROS

	Pág.
Capítulo II: El Modelo Sustitutivo de Importaciones	
Cuadro 1 Indicadores Macroeconómicos por sexenios presidenciales (1935-1982)	45
Cuadro 2 Evolución de la PEA rural y urbana y de la ocupación remunerada, no remunerada y desocupada (1960-1981)	51
Cuadro 3 México. Distribución del Ingreso de los Hogares (1963-1984).	53
Capítulo IV: Implicaciones de la Estrategia Neoliberal para la Pobreza	
Cuadro 4 Distribución porcentual del Ingreso de los Hogares (1984-1998)	93
Cuadro 5 Evolución de la Pobreza en México de acuerdo a cifras de la CEPAL (1968-1996)	107
Cuadro 6 Evolución de la Pobreza en México de acuerdo a J. Boltvinik (1963-1996)	107

INDICE DE GRÁFICAS

	Pág.
Capítulo II: El Modelo Sustitutivo de Importaciones	
Gráfica 1 Deuda Externa (1940-1982)	46
Gráfica 2 Inversión Extranjera Directa (1941-1982)	47
Gráfica 3 Destino de la Inversión Pública Federal Realizada (1940-1982)	47
Capítulo III: El Modelo Neoliberal	
Gráfica 4 Gasto Programable del Sector Público Presupuestal (1980-1998)	77
Gráfica 5 Inversión Pública Federal Realizada (1980-1996)	77
Gráfica 6 Producto interno Bruto. Porcentaje de crecimiento anual (1978-1998)	79
Capítulo IV: Implicaciones de la Estrategia Neoliberal para la Pobreza	
Gráfica 7 Poder adquisitivo del salario mínimo. Variación porcentual por sexenio (1940-1997)	89
Gráfica 8 Participación de los salarios en el PIB (1976-1998)	90
Gráfica 9 Hogares y su ingreso total por múltiplos de salarios mínimos generales (1996)	93
Gráfica 10 Gasto en Desarrollo Social como porcentaje del PIB (1980-1996)	96
Gráfica 11 Evolución de la pobreza en México. Tres versiones (1968-1996)	108

INTRODUCCION

De los "pobres" y "extremadamente pobres", excluidos y desposeídos, surge hasta nuestros días una enorme población que "se ofrece a trabajar como sea y en lo que sea", en condiciones óptimas para sus empleadores: se trata de los explotados de la Tierra que oscilan entre ser explotados y ser excluidos aunque generalmente sólo se hable de ellos como "pobres" y "extremadamente pobres", en un ocultamiento institucional y "humanitario" de la explotación universal.

Pablo González Casanova (1998)

Entre los grandes problemas que marcan el inicio del nuevo milenio en América Latina, quizá el más trascendente es el de las altas proporciones de población en situación de pobreza, con graves deficiencias en la atención de las necesidades básicas que definen su nivel esencial de vida.

En el Informe sobre el Desarrollo Mundial 1998, elaborado por el Banco Mundial, se afirma que para ese año, el 24% de la población de América Latina tenía ingresos menores a un dólar diario (cantidad que ese organismo ha fijado como línea de pobreza extrema). Y ese mismo año, en México, al menos 40% de la población debía sobrevivir con un ingreso menor a dos dólares diarios (línea de pobreza) y otro 14.9 % apenas percibía un dólar al día. De acuerdo a esas cifras, más de la mitad de los mexicanos inicia el nuevo milenio en situación de pobreza.

Según datos de las Naciones Unidas, para el año arriba señalado la riqueza en posesión de los 225 hombres más ricos del mundo equivalía a la que tenían los 2 500 millones de habitantes más pobres del planeta (el 47% de la población total); y se calculaba que las tres personas más ricas del mundo tenían activos que superaban el Producto Interno Bruto (PIB) combinado de los 48 países menos adelantados del planeta.

La pobreza y la desigualdad se presentan en la actualidad como fenómenos universales. En América Latina y específicamente en México éstos adquieren relevancia singular, en primer término, porque han crecido de manera significativa en los últimos tres lustros,

afectando a grandes proporciones de la sociedad; y también, porque han venido a acabar con la ilusión sustentada en el logro histórico de un grado relativamente mayor de desarrollo de las fuerzas productivas en comparación con otras áreas del mundo subdesarrollado, de que algunos de los países de la región, como el nuestro, estaban en camino de resolver las carencias más graves en la condición esencial de vida de sus poblaciones.

Fue precisamente la presencia de procesos de rápido empobrecimiento y de una cada vez mayor polarización social en México, los que generaron la inquietud de realizar la investigación cuyo resultado se presenta en las siguientes páginas.

La pobreza se asocia con diferentes situaciones: culturales, étnicas, sociales, económicas, etc., y se ha abordado desde diferentes perspectivas, haciendo énfasis en aspectos tanto conceptuales como técnicos, de distinta índole. La búsqueda inicial en torno a la perspectiva desde la cual abordar el problema, incluyó un recorrido relativamente amplio por las distintas conceptualizaciones de pobreza y sus respectivos métodos de medición, por aspectos específicos en los que ésta se manifiesta, por el enfoque de género, por el énfasis en los aspectos culturales, etc., hasta desembocar en la necesidad de asociar el estudio de la pobreza en México con los elementos estructurales de los diferentes modelos de desarrollo por los que ha transitado nuestra sociedad, especialmente con los del modelo neoliberal en curso, encontrando en ello elementos que posibilitan explicar el perfil que históricamente ésta asume.

La hipótesis central del trabajo realizado es la existencia de elementos constitutivos del modelo neoliberal en curso, entendido éste como una estrategia integral de organización económica, política y social, que implican, como parte del funcionamiento del modelo mismo, procesos que tienden a incrementar la desigualdad social y la pobreza.

En el Capítulo I del trabajo, se expone el marco teórico que posibilita asociar el perfil actual de la pobreza con los elementos constitutivos del modelo neoliberal, y cuyos elementos centrales son la categoría *patrón de acumulación* y la articulación de éste con determinada concepción de *política económica* que sirve de apoyo para su instrumentación.

El concepto patrón de acumulación hace referencia a una modalidad específica de la acumulación capitalista históricamente determinada; es decir, a las modalidades específicas que asumen el proceso de valorización y de acumulación, y las articulaciones de los aspectos técnicos, sociales e ideológicos, en determinado momento del desarrollo histórico del capitalismo. El funcionamiento de cada patrón de acumulación se asocia a su vez, a cierta política económica que tiende a proporcionarle los lineamientos e instrumentos que se consideran más adecuados para su instrumentación y que perfilan las características especifi-

cas de las articulaciones *Estado-economía* y *Estado-sociedad* en los distintos modelos de desarrollo.

Si bien el eje de la investigación es la relación entre la instrumentación del modelo neoliberal en México y los procesos de rápido empobrecimiento que han tenido lugar en nuestro país en los últimos tres lustros, se consideró necesario incluir un capítulo relativo al modelo sustitutivo de importaciones, a fin de contar con un panorama histórico general que permitiera, más adelante, destacar el significado de la emergencia del nuevo patrón al iniciarse la década de los ochenta y los virajes que la estrategia neoliberal implica, tanto en términos de política económica como en el espacio de la política social.

Es por ello que en el capítulo II se aborda el modelo de industrialización sustitutiva de importaciones (1940-1982). Se presenta un breve recorrido por los distintos periodos de instrumentación del mismo, destacando los elementos constitutivos del modelo, el papel interventor del Estado y las modificaciones en los lineamientos de la política económica que tuvieron lugar a lo largo de los cuarenta años de vigencia del mismo, así como las contradicciones que llevaron a su agotamiento y que perfilaron la emergencia de un nuevo patrón de acumulación. Se aborda también el carácter benefactor del Estado, las características, alcances y limitaciones de la política social y lo que en términos de pobreza y desigualdad el modelo sustitutivo significó.

Es en los Capítulos III y IV donde se presentan los aspectos fundamentales de la investigación realizada, mismos que permiten corroborar la hipótesis central arriba expuesta.

En el capítulo III se aborda la instrumentación del modelo neoliberal en México, diferenciando la fase de transición del modelo sustitutivo al neoliberal iniciada en 1982 a raíz de la llamada crisis de la deuda, la fase de consolidación de la estrategia neoliberal, que corresponde en lo fundamental con el periodo presidencial encabezado por Carlos Salinas de Gortari, y lo que podemos considerar la fase de despliegue y expansión del mismo, iniciada después de la crisis de 1994-95, siendo presidente Ernesto Zedillo, y que al parecer continúa con el actual régimen. En este capítulo se busca destacar los elementos constitutivos del modelo neoliberal, las especificidades que ha asumido su instrumentación en México, los resultados de éste en términos de crecimiento económico y su significado para la heterogeneidad estructural y la dependencia externa de la economía mexicana.

En el Capítulo IV, titulado "Implicaciones de la estrategia neoliberal para la pobreza", se abordan los procesos que el modelo neoliberal conlleva en el mercado de trabajo, en la distribución del ingreso y en el espacio de la política social, encontrando en todos los casos procesos regresivos que tienden a profundizar todas las fuentes de desigualdad, que inciden

de manera negativa en el nivel y la calidad de vida de grandes proporciones de la población, y que se traducen en un marcado incremento de la desigualdad social y, por ende, de la pobreza.

Sin lugar a dudas en el desarrollo de la investigación se dejaron de lado aspectos que, como se mencionó en páginas anteriores, se asocian a las características que asume la pobreza y que, sin dejar de ser considerados relevantes, debieron soslayarse en aras de destacar aquellos elementos estructurales de las estrategias instrumentadas en nuestro país que inciden de manera determinante en ésta.

Tanto en el análisis del modelo sustitutivo, como en el del modelo neoliberal, se hace hincapié en los aspectos que definen la mayor o menor posibilidad de cada uno de ellos, de compatibilizar la vía de desarrollo instrumentada, con el bienestar social. Se busca con ello, sin pretender desembocar en la presentación de una propuesta específica, apuntar los aspectos centrales a considerar en la reflexión en torno a la búsqueda de alternativas para afrontar el enorme desafío que en la actualidad constituye la pobreza en México. Aspectos a los que se hace referencia, de manera más específica, en el apartado de conclusiones generales.

Quiero aprovechar este espacio para manifestar mi profundo agradecimiento a la Dra. Patricia Olave quien, entendiendo y compartiendo mis inquietudes, guió el desarrollo de la presente investigación y constituyó a lo largo de los meses uno de los principales apoyos para su realización. Agradezco también a los profesores (as) del SUA-FCPyS, a mis padres y hermanos, así como a todos los compañeros (as) y amigos (as) que me apoyaron de diversas maneras en todos y cada uno de los momentos dedicados a este trabajo.

CAPITULO I

DETERMINANTES ESTRUCTURALES

Hablar de pobreza es entrar a un bosque de conceptos y nociones. No existe un manejo unívoco del concepto de pobreza, ésta se define de acuerdo a las convenciones de la sociedad donde se presenta y su conceptualización varía de acuerdo a la perspectiva desde la cual es abordada. Sin embargo, aún limitándose al significado semántico del término, es posible afirmar que la pobreza está asociada a un estado de carencia, de privación de lo necesario para el sustento de la vida humana. Las carencias o insuficiencias a que hace referencia el término pobreza se manifiestan en los distintos componentes del nivel de vida: la alimentación, la salud, la vivienda, el acceso a servicios básicos, las posibilidades de educación y recreación.

En la actualidad, con el alto grado de desarrollo científico y tecnológico y en el marco de globalización¹ de la economía, dichas carencias no están asociadas a un escaso desarrollo de las fuerzas productivas que determine inexorablemente la desnutrición y otras carencias básicas. Así, en este inicio de siglo destaca, más que en periodos anteriores, la no correspondencia entre los grados relativos de desarrollo alcanzados por el conjunto de las naciones latinoamericanas y la prevalencia de una pobreza extendida y profunda que tiende a incrementarse. "En efecto, si se tiene en cuenta la disposición y capacitación de la fuerza de trabajo, la infraestructura económica básica que se ha logrado construir, las capacidades productivas instaladas, los desarrollos institucionales, las experiencias acumuladas, la dimensión y vanedad de los recursos naturales, se concluye que América Latina tendría la

¹ La globalización del sistema capitalista es un proceso dinámico y un resultado histórico de la internacionalización del capital "En esta nueva configuración de la economía global, es el capital dinero hegemónico (en sentido estricto, el capital financiero), sobre el capital mercancías y el capital productivo, el que impone el nuevo ritmo a la acumulación mundial de capital y a los sistemas productivos y de trabajo." (Sotelo, 1999, 23)

potencialidad económica suficiente como para erradicar la extrema pobreza y asegurar a todos un nivel básico de vida." (Vuskovic;1993,21)

Por ello, la situación presente de graves carencias para amplias proporciones de la población y el hecho de que los contingentes de pobres sigan aumentando no obstante el grado de desarrollo alcanzado, plantea la necesidad de abordar el estudio de la pobreza destacando los componentes estructurales que explican el perfil que históricamente asume.

Es necesario tener presente que al hablar de "los pobres", independientemente de cómo sea conceptualizada la pobreza y de los métodos que se utilicen para establecer la línea divisoria, se hace referencia a cierto grupo social que se distingue de otro (los no pobres), porque sus necesidades humanas básicas no son satisfechas. La pobreza está asociada entonces, a un problema de desigualdad social, es decir, a la forma como está distribuida la riqueza en la sociedad.

La pobreza constituye quizá la más inquietante expresión de los problemas sociales de América Latina en la actualidad; en torno a ella convergen los problemas del empleo precario y el desempleo, la distribución del ingreso, las condiciones salariales, de alimentación, salud, seguridad social, educación y vivienda. Tras este concepto se encierra la imposibilidad de grandes sectores de la sociedad de acceder a una vida digna; ser pobre significa no sólo carecer de los recursos para vivir con dignidad, sino también para ejercer los derechos elementales constitutivos de la ciudadanía social.

Y si bien los fenómenos de pobreza y desigualdad no configuran situaciones propiamente nuevas, en el presente de América Latina y específicamente de México no se trata únicamente de situaciones de pobreza heredadas del pasado, sino también de procesos activos de empobrecimiento que avanzan de manera significativa

Esto nos remite a la necesidad de considerar como punto de partida para el estudio de la pobreza el marco de la estructura económica², entendida ésta como el eje central en torno al cual se articulan los esfuerzos económicos: para quién producir, qué producir y cómo producir, como relación social y como soporte de determinadas relaciones políticas de dominación y, por ende, como el marco que define la relación entre crecimiento y distribución en los distintos modelos de desarrollo.

"El capitalismo es una realidad compleja que funciona como unidad de aspectos técnicos, sociales e ideológicos. Es decir, supone cierta relación dada con la naturaleza (o sis-

² El concepto estructura económica abarca el conjunto de relaciones de propiedad y de clases, de formas de producción y distribución, la división social del trabajo y las peculiaridades del desarrollo de las fuerzas productivas.

tema de fuerzas productivas), cierta relación entre grupos y clases (o sistema social), y cierta configuración de representaciones y valores (o sistema de formas de la conciencia social). Y cuando asciende de una a otra etapa, las tres coordenadas del caso y el específico tipo de unidad que entre ellas se establece, se modifican en tal o cual manera. ... El capitalismo subsiste pero pasa a funcionar de un modo diferente... El cambio es global, afectando a la sociedad en su conjunto." (Valenzuela;1986,27)

La propia dinámica del capitalismo lleva a que el sistema cada cierto tiempo se "enrede" en sus propias contradicciones y que el proceso de acumulación corra el riesgo de paralizarse presentándose una crisis estructural. Es necesario entonces un reordenamiento que posibilite y estimule el crecimiento de las fuerzas productivas y que sea capaz de "sanear" el funcionamiento del proceso de valorización y de reproducción del capital. Este reordenamiento estructural provoca a la vez la cancelación y el surgimiento de un modo o patrón de acumulación.

1.1 El patrón de acumulación

La categoría patrón de acumulación hace referencia a una modalidad específica de la acumulación capitalista históricamente determinada. El concepto alude a ciertas formas que asume el proceso de valorización y de acumulación, por medio de las cuales el sistema procesa sus contradicciones e impulsa el proceso de crecimiento y desarrollo. Un patrón de acumulación constituye una unidad específica entre formas específicas de acumulación, producción y realización de la plusvalía; con esta categoría, se busca recalcar precisamente esa especificidad que asume la articulación de los aspectos técnico, social e ideológico, en determinado momento del desarrollo histórico del capitalismo. (Valenzuela;1990)

En el caso de América Latina, dadas la heterogeneidad y dependencia estructurales de su economía, cada patrón de acumulación supone, además, una articulación específica del polo dominante interno con las formas precapitalistas subordinadas y también una articulación determinada con los centros capitalistas dominantes.

Al hablar de heterogeneidad estructural de las economías de nuestros países, se hace referencia a la coexistencia articulada de la forma capitalista de producción con formas precapitalistas y, al mismo tiempo, a la coexistencia articulada al interior del sector capitalista (que en la región es dominante), de diversas submodalidades, de tal manera que: "... la emergencia y consolidación de un nuevo patrón de acumulación implica la emergencia y

consolidación de un nuevo tipo de articulación (o funcionamiento) de la heterogeneidad estructural. Es decir, se alteran los nexos y relaciones que se dan entre el segmento capitalista dominante y los segmentos subordinados, capitalistas y precapitalistas. El contenido permanente de estos nexos, es la succión de excedentes en favor del sector dominante. Sus modalidades, sin embargo, varían en función de la emergencia de nuevos patrones de acumulación." (Valenzuela;1990,63)

Además, resulta fundamental considerar la articulación entre las economías latinoamericanas, en tanto que economías dependientes, y los centros capitalistas dominantes ya que la relación centro-periferia expresa una unidad contradictoria en que, normalmente, el centro opera en calidad de aspecto principal. "Por capitalismo dependiente entendemos las economías que, como las de América Latina, reproducen sus procesos de acumulación y las relaciones sociales de su formación pasando necesariamente por los circuitos del ciclo económico de las economías industrializadas, en particular, para la adquisición de los medios de producción, equipos y tecnologías necesarios para la reproducción a través de las importaciones. En contrapartida, la superexplotación del trabajo, el endeudamiento externo y las exportaciones (sean de productos primarios o industriales), se convierten en el eje del crecimiento de la economía dependiente." (Sotelo;1999,61)

De ahí que la emergencia de un nuevo patrón de acumulación en la periferia esté ligada a nuevos estilos de acumulación en los países económicamente dominantes. Los cambios en el curso de la reproducción del capital en el centro dan lugar a cambios en el tipo de articulación que se establece entre el centro y la periferia, y, al mismo tiempo, a cambios en el patrón de acumulación periférico.

Los cambios en la estructura económica que precipita el funcionamiento de un nuevo patrón de acumulación, se expresan no solamente en el terreno estrictamente económico, sino también en alteraciones de la estructura clasista vigente y en la articulación que se da entre las diversas clases y fracciones de clases existentes. De tal manera que el concepto patrón de acumulación alude a las formas específicas (históricamente determinadas) que asume el proceso de valorización y acumulación capitalista y está vinculado, necesariamente, a otras articulaciones como son la relación Estado-economía, Estado-sociedad, y las especificidades de la lucha de clases en las diversas etapas de desarrollo del capitalismo.

Aunque cada país es específico y su historia presenta particularidades, es posible distinguir cierta sucesión de patrones de acumulación en la historia de los países de mayor desarrollo relativo de América Latina, entre ellos México.

La Independencia de los países latinoamericanos significó la apertura de su econo-

mia al comercio internacional (monopolizado antes por España y Portugal) y también a los mercados de capital; los efectos de esa integración empezaron a hacerse notorios hacia mediados del siglo XIX en una etapa expansiva que se intensificó durante el último tercio del siglo y que, con altibajos, se prolongó hasta la crisis de 1929. El principal impulsor de la expansión económica durante esa etapa fue la demanda acrecentada de los productos primarios por parte de los ya industrializados países europeos y de los Estados Unidos que, aunada a las innovaciones en el transporte terrestre y marítimo, facilitó el crecimiento de los intercambios basados en el principio de las ventajas comparativas y el libre comercio. Con ello, a partir de 1859-1860 prevaleció en la región un patrón de acumulación primario exportador, basado en la especialización de los países latinoamericanos en la producción y exportación de bienes primarios (materias primas y alimentos principalmente) requeridos por los países más desarrollados.

La integración al mercado mundial no se produjo de la misma manera, ni en los mismos tiempos para todos los países de la región, tampoco fue en todas partes un fenómeno igualmente exitoso en términos de expansión de la producción, aumento de la productividad y mejora de los ingresos, pero en términos globales el crecimiento de las economías de exportación cambió la relación de América Latina con el mundo y en algunos casos transformó las economías locales dando lugar a un incipiente proceso de industrialización y de conformación de un mercado interno.

El patrón primario exportador entró en un período de decadencia a lo largo de los primeros treinta años del siglo XX y sufrió su crisis terminal con la gran crisis del 29-33. La crisis implicó la alteración de la producción, del comercio y del sistema financiero internacional, a tal punto que los intercambios internacionales disminuyeron en valor a menos de la mitad en los años posteriores a 1929. A la contracción de los mercados se sumó el creciente deterioro de los términos de intercambio para los productos de exportación latinoamericanos, con ello se impusieron condiciones que mostraron las contradicciones de un tipo de funcionamiento económico dependiente de las exportaciones primarias y la debilidad que comenzaba ya a minar la hegemonía política de las oligarquías agrarias o los grupos minero exportadores.

La reorganización a nivel mundial de la producción y los mercados alterados como consecuencia de la crisis y unos años más tarde con la Segunda Guerra Mundial, propiciaron que ciertas economías latinoamericanas que habían acumulado divisas en cantidades apreciables y que se beneficiaron de la defensa automática del mercado interno provocada por la guerra (durante la cual se vieron obligadas a mantener un bajo coeficiente de importa-

ciones), crearán las condiciones para impulsar el proceso de formación de su propio sector industrial y de iniciar transformaciones económicas tendientes a lograr un desarrollo auto-sostenido.

Con ello, en países que como Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México y Uruguay habían logrado iniciar su desarrollo industrial en aquella época, se avanzó desde el patrón primario-exportador hacia un nuevo patrón de acumulación que se ha denominado industrialización sustitutiva de importaciones. De apoyarse en la expansión de las exportaciones de productos primarios, estos países pasaron a una nueva pauta basada en el desarrollo de la producción destinada al mercado interno, dando inicio a una fase de desarrollo "hacia adentro" que tuvo como eje la producción interna de bienes que antes se importaban.

La industrialización sustitutiva implicó la consolidación y triunfo definitivos del capitalismo en la región; impulsó profundas transformaciones en las economías de algunos de estos países y posibilitó un largo periodo (casi cuarenta años) de crecimiento económico sostenido, proceso en el que debe destacarse el componente nacional (defensa del capital nacional vis a vis del extranjero) que conllevó su instrumentación.

Hacia finales de la década de los sesenta se empezaron a presentar signos del agotamiento de ese patrón industrializador. La crisis fue producto de sus propias contradicciones: la industrialización sustitutiva no alcanzó a cubrir la producción de capital y de bienes intermedios más o menos sofisticados y complejos (máquinas y equipos) necesarios para sostener el desarrollo de la industria nacional, bienes que al no ser producidos internamente debían ser importados; pero al mismo tiempo la industria, al concentrarse en el mercado interno, no desarrolló prácticamente ninguna capacidad exportadora, el sector exportador conservó, en lo básico, el perfil que tenía en el patrón primario exportador y de él dependía en lo fundamental la capacidad de adquirir los bienes demandados por la industria para asegurar el proceso de acumulación. Se llegó así a una situación en que no era posible producir internamente los bienes de capital necesarios para continuar el proceso de industrialización y tampoco se contaba con divisas suficientes para adquirirlos en el exterior, produciéndose una insuficiente capacidad material de acumulación. (Valenzuela;1992)

Durante la década de los setenta se intentó paliar el problema recurriendo al endeudamiento externo y algunos de los países latinoamericanos, como es el caso de México, lograron que sus economías siguieran creciendo gracias a la demanda internacional de ciertos productos exportables, especialmente el petróleo. Pero al iniciar la década de los ochenta, la baja de los precios internacionales del petróleo y de los productos agrícolas (principal fuente de divisas), la creciente brecha comercial, la inflación galopante y el des-

medido endeudamiento externo signaron la crisis estructural que marcó en definitiva el agotamiento del patrón sustitutivo.

El agotamiento del patrón de industrialización sustitutiva en el marco de la crisis general del capitalismo de 1971-1982 y de los procesos de reorganización tecnológica, productiva y financiera a nivel mundial que de ella se derivaron, hizo necesario en los países dependientes un reordenamiento que posibilitara y estimulara el crecimiento de las fuerzas productivas y que fuera capaz de "sanear" el funcionamiento del sistema en su conjunto. Se transitó entonces de nueva cuenta hacia un patrón de acumulación que tiene como eje las exportaciones y que ha asumido en los países latinoamericanos, a partir de la llamada crisis de la deuda (1982), características específicas al ser instrumentado bajo los lineamientos del paradigma neoliberal.

El nuevo patrón tiende a constituir a las exportaciones como el factor principal de dinamismo del crecimiento económico y a especializar y monopolizar las actividades productivas en función del mercado mundial; esto ha implicado un proceso de modernización capitalista, que ha profundizado un nuevo ciclo de concentración del capital y el reordenamiento de la economía en su conjunto en la dirección señalada.

En el caso de muchos países de América Latina, dado el limitado desarrollo de su planta productiva, este proceso ha tenido lugar privilegiando nuevamente la exportación de productos primarios bajo el principio de las llamadas ventajas comparativas. En los países que alcanzaron un mayor desarrollo industrial con el modelo anterior, como es el caso de México, se ha colocado como eje de la dinámica económica la exportación de ciertos productos de origen industrial (aquellos que resultan competitivos en el mercado internacional), por lo que se le ha llamado patrón secundario-exportador.

En México, el patrón secundario exportador ha presentado las siguientes características generales: a) La concentración tiende a conjuntarse en las ramas dinámicas, bienes de consumo duradero, bienes intermedios y bienes de capital de segunda generación, destinados a la exportación. b) Los sectores y ramas líderes se caracterizan por ser plantas de gran tamaño, por lo cual los montos mínimos de inversión se incrementan. Existe una mayor intensidad de capital, se eleva la composición de valor y disminuye la velocidad de rotación del capital. Estos nuevos sectores originan una demanda de trabajo más calificada. c) Al incrementarse los montos mínimos de inversión se genera una selección de los agentes posibles de la nueva acumulación: gran capital nacional y capital extranjero multinacional, produciéndose un proceso de concentración y centralización del capital, que provoca una disminución de la tasa de ganancia por el incremento de la composición de capital. d) La

caída de la tasa de ganancia genera mecanismos que contrarrestan esta tendencia; la clave radica en una drástica elevación de la tasa de plusvalía mediante la desvalorización de la fuerza de trabajo (baja de los salarios reales, aumento de la jornada laboral y de los niveles de productividad, etc.), y en la agudización de la competencia entre los capitales (fortalecimiento del monopolio y disminución de la pequeña y mediana industria). (Valenzuela;1990)

Si bien la lógica de funcionamiento de cada patrón de acumulación se asocia a las formas que asumen los distintos capitales para resolver sus problemas de ganancia y de reproducción, también se asocia a una determinada política económica que tiende a proporcionarle los lineamientos e instrumentos que se consideran más adecuados para su instrumentación y que perfilan las características específicas que éste adquiere.

1.2 Política económica y participación del Estado

La política económica (Pe) se puede definir como el conjunto de lineamientos y acciones dirigidos a corregir fluctuaciones en el funcionamiento económico, sea alterando, conservando o reforzando sus tendencias. Cambia en el transcurso del tiempo y difiere entre países o regiones; estos cambios están íntimamente relacionados con elementos de orden económico, que a su vez son necesariamente políticos (Lichtensztein;1997)

Lo económico, que es el objetivo más explícito de las acciones de Pe, tiene que ver precisamente con el funcionamiento de la economía y con los propósitos de reforzar, alterar o cambiar determinadas tendencias. Lo político, se expresa en el conjunto de voluntades estatal y social implícitas en las acciones de Pe, ya que se trata de decisiones emanadas desde y referidas a un poder político constituido, de una práctica de poder, desplegada por su estructura fundamental: el Estado. De ahí que los objetivos económicos de la Pe están simultánea y estrechamente comprometidos con la preservación o la protección de la unidad estructural en la que se basan y de la que se desprende ese poder, de tal suerte que las decisiones no pueden tampoco sustraerse de los elementos ideológicos vinculados al poder del cual emanan. (Vargas;1997)

"Los propósitos de la Pe pueden entonces distinguirse en un momento dado, por dos razones mancomunadas: por su papel atenuador de ciertos problemas económicos (su aspecto u objetivo económico explícito) y por el papel de salvaguardar, dentro de ciertos límites, la cohesión política de las estructuras de las que emanan las decisiones (su aspecto u objetivo político implícito). En lo fundamental, la especificidad de la Pe se establece desde el

momento en que se comprende que a través de sus objetivos económicos se entienden cubiertos y se contemplan simultáneamente ambos aspectos y no uno de ellos, indistinta o preferentemente." (Lichtensztein;1997,22)

El contenido de la Pe constituye así un campo de prácticas estatales que emanan de relaciones sociales de producción y de poder. Tres son los elementos principales que confluyen en la formación de políticas de índole económica: las necesidades propias del patrón de acumulación; la correlación de fuerzas en la sociedad que se manifiesta en la adhesión u oposición a la acción del Estado y en las alianzas de clases que se establecen; y las teorías económicas a que se adscriben los responsables de la política económica y los actores sociales que influyen en su formación.

Los distintos enfoques de Pe tienen como fundamento en el plano económico, la hipótesis de la existencia o no de un funcionamiento de libre competencia; de la respuesta que se dé a esta premisa se desprenden otro conjunto de supuestos o hipótesis que tienen que ver con esa característica del mercado, por ejemplo si se consideran mecanismos de competencia perfecta o de corte monopolístico; y en el plano político, se fundamentan en la definición del Estado como una estructura absolutista o como una entidad democrática y en los grados de autonomía de éste. (Vargas;1997)

La instrumentación de la política económica requiere de una determinada forma de participación estatal que le permita crear y mantener las condiciones para la reproducción del capital que le son necesarias al patrón de acumulación, y que posibilite instrumentar las medidas de política económica acordes con los objetivos planteados.

De tal manera que los lineamientos y modalidades de la Pe en la historia del capitalismo han registrado modificaciones y tendencias definidas en términos de su orientación; el corte que distingue una etapa de la otra, tiene su fundamento en las transformaciones ocurridas en el patrón de acumulación y en los diferentes grados de intervención que el Estado ha tenido en la vida económica en las diferentes etapas.

Entre las teorías económicas que más han influido en la formación de la política económica en los países de mayor desarrollo relativo de América Latina, y que se han convertido en paradigmas del desarrollo en la región, podemos diferenciar por un lado, el keynesianismo y el estructuralismo que reconocen limitaciones en el mecanismo de competencia del mercado y proclaman la necesidad de intervención del Estado en la economía; y por otro, la teoría neoclásica y el monetarismo, que preconizan el libre juego de los mercados y la subsidiariedad del Estado.

El agotamiento de un determinado patrón de acumulación y el surgimiento de un

nuevo patrón de reemplazo se presenta como crisis estructural. Las diversas teorías económicas han aparecido teniendo como fundamento estos contextos históricos, buscan dar respuesta al problema de las crisis y encontrar mecanismos que garanticen la acumulación y el crecimiento económico en el marco del capitalismo.

Así la teoría de John Maynard Keynes surgió como respuesta a la profunda crisis de 1929-1933, y enarboló la idea de que el mercado, por sí mismo, no es suficiente para regular la economía y evitar las crisis cíclicas. "Keynes destruyó teóricamente el postulado básico de los neoclásicos: que el libre juego de la oferta y la demanda lleva automáticamente al nivel de equilibrio de pleno empleo. Demostró en el nivel teórico lo que en el nivel empírico estaba sucediendo en los años treinta: que es posible un equilibrio situado por debajo del nivel de pleno empleo; más aún, que la economía tiende a equilibrarse por debajo del pleno empleo. Considerando irracional esta situación, Keynes postuló que la intervención del Estado es necesaria para expandir la demanda efectiva y llegar así al equilibrio de pleno empleo." (Emmerich;1991,48)

Según Keynes el incremento de la demanda incentiva la inversión, el empleo y en general el crecimiento económico. Por ello se debe incrementar la demanda efectiva a través de la mejoría de los salarios reales y es necesario mantener bajas las tasas de interés para estimular la inversión productiva y el consumo. Todo ello con una racionalidad de largo plazo que sólo el Estado posee como agente económico, a fin de buscar puntos de equilibrio entre consumo e inversión y entre los ingresos de los distintos factores de la producción, pretendiendo conciliar los intereses del trabajo y el capital. El keynesianismo contribuyó así a la fundamentación teórica del Estado interventor y benefactor, en la que el papel del Estado es fundamental no sólo en la esfera económica, sino también en la social, entendida ésta como una compensación a los excesos del mercado.

En el marco de los planteamientos keynesianos, pero teniendo como preocupación central la salida del subdesarrollo de los países latinoamericanos, surgieron los planteamientos estructuralistas o desarrollistas como propuestas teóricas para América Latina. Se buscaba que, sin cambiar las bases mismas del capitalismo, los países latinoamericanos pudieran obtener niveles de vida y autosuficiencia nacional comparables con los países avanzados.

Entre estos planteamientos destaca la Teoría del Desarrollo enarbolada por la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), que orientó las políticas de los gobiernos latinoamericanos embarcados en proyectos de industrialización sustitutiva de importaciones. La CEPAL tomó mucho del keynesianismo para justificar la intervención estatal en la actividad

económica, sin embargo, preocupada por el largo plazo, no consideró la intervención estatal como anticíclica, sino más bien como promotora del desarrollo y el cambio social.

Los teóricos de la CEPAL rechazan la teoría ricardiana de las ventajas comparativas. "Sostienen -y demuestran empíricamente- que en los mercados internacionales hay una tendencia al deterioro de los términos de intercambio de bienes primarios por bienes manufacturados y servicios: los precios de los primeros crecen menos que los segundos. Por lo tanto, es imperativo depender cada vez menos de las importaciones de bienes manufacturados y de las exportaciones de bienes primarios que las hacen posibles. El camino del desarrollo pasa, entonces, por la industrialización acelerada." (Emmerich;1991,62) La mejora de los salarios reales y una abundante inversión pública dinamizarían la demanda, y darían pie al inicio de un desarrollo industrial autosostenido, que permitiría primero, romper la dependencia comercial, y luego, la dependencia financiera de los países subdesarrollados respecto de los países centrales.

Se asignó así al Estado un papel interventor y benefactor, que debía reasignar y orientar los factores de la economía favoreciendo el fortalecimiento del mercado interno y la industrialización, a través de una variedad de instrumentos de política económica que incluyeron el gasto público, la redistribución del ingreso, la política monetaria y crediticia y el proteccionismo a la industria nacional.

En términos generales y con ciertas particularidades, estos lineamientos que tenían como objetivo la industrialización de los países subdesarrollados y como elemento central la participación del Estado como inversor económico y rector del desarrollo en su conjunto, fueron los que guiaron el caminar de los países latinoamericanos con mayor desarrollo relativo³, a partir de la década de los cuarenta.

El modelo sustitutivo de importaciones "se caracterizó por una dinámica de crecimiento fundamentada en i) la exportación de recursos naturales, en los que estos países habían disfrutado tradicionalmente de ventajas absolutas; ii) una industrialización protegida contra la competencia externa y orientada hacia el mercado interno; iii) la expansión y diversificación del consumo privado, y iv) el crecimiento sostenido del gasto público." (Altimir;2000.182)

Sin embargo, la industrialización sustitutiva comenzó a experimentar dificultades y obstáculos a partir de mediados de los años sesenta: deterioro de los precios de los princi-

³ "En mayor o menor medida los demás países latinoamericanos se mantuvieron atados a una política económica correspondiente a un clásico patrón primario exportador, que sólo se ha modificado parcialmente en los últimos quince años." (Lichtensztein;1997a,665)

pales productos de exportación (que seguían siendo básicamente materias primas y alimentos); intensificación de las transferencias de valor y de plusvalía hacia los centros industrializados (como consecuencia de la apertura a la inversión extranjera iniciada a mediados de la década de los cincuenta); declinación de los coeficientes de industrialización y del desarrollo económico y social; aumento del déficit comercial y de la balanza de pagos; endeudamiento externo y mayor dependencia respecto al capital extranjero en materia de préstamos y financiamientos directos y tecnología; desaceleración de la tasa de crecimiento económico; aumento de la inflación; y caída de las tasas de ganancia.

"Esta situación crítica condujo a la economía latinoamericana, por vez primera, al callejón sin salida en que entró en la década de los ochenta: recesión, crisis económica y agotamiento definitivo de su patrón de desarrollo capitalista posbélico. La ausencia o escasez de los recursos financieros necesarios para traducirse en inversiones en capital fijo, en nuevas tecnologías y en nuevos métodos de organización del trabajo se convirtieron, en el corto y mediano plazo, en fuertes obstáculos para impulsar la reconversión industrial y la modernización económica, en concordancia con las condiciones que demandaban la crisis capitalista y la reestructuración de la economía mundial." (Sotelo;1996,70)

A nivel internacional, así como la crisis de 1929 y la depresión que ocasionó en los años siguientes pusieron en tela de juicio el paradigma neoclásico, la crisis global del capitalismo avanzado que inició en los años setenta sacudió el paradigma keynesiano. El déficit fiscal, la creación excesiva de moneda, la exagerada intervención del Estado en la vida económica y social, la creciente carga impositiva, la elevación artificial de los salarios, la restricciones al funcionamiento de los mercados, etc., fueron denunciados como los causantes de la nueva crisis del capitalismo.

El derrumbe del keynesianismo y el cuestionamiento a su influencia en la formación de las políticas públicas propició el resurgimiento de las teorías neoclásicas con el impulso del monetarismo y el ascenso del neoliberalismo como fuerza ideológico-política. El discurso neoliberal proporcionó una explicación de la crisis y una propuesta para solucionarla. Su explicación parte del postulado neoclásico de que el mercado es el mejor mecanismo para asignar los recursos económicos y satisfacer las necesidades de los individuos; de tal manera que la solución de la crisis consiste en reconstruir el mercado, la competencia y el individualismo.

<<La persecución del interés individual resulta en el bienestar colectivo>>. Esta proposición es el pilar del pensamiento neoclásico liberal. El vehículo para que esta proposición funcione es, precisamente, el libre juego de las fuerzas del mercado; de ahí la necesidad no

sólo de permitir, sino de propiciar y promover el libre juego de la oferta y la demanda. El neoliberalismo ancla sus planteamientos en el pensamiento neoclásico liberal y, aunque desde el punto de vista teórico abarca varias perspectivas no siempre coincidentes, y en la práctica no responde a ninguna de ellas de manera "pura", su ideario se sustenta en todos los casos en la superioridad del mercado y del individuo.

"El esquema neoliberal opera una brutal fetichización del mercado y los precios relativos como mecanismo de asignación de los recursos económicos. En el nivel doctrinario se supone con bastante soltura de cuerpo, que en la economía predomina la libre competencia y que la asignación resultante... implica plena utilización de los recursos económicos, que tal utilización es óptima y que, por lo tanto, maximiza el producto. Además, se dice que bajo tales condiciones el sendero del crecimiento será estable y si surgen desequilibrios y crisis relevantes, se deberán a la intervención estatal." (Valenzuela;1992,20)

Por ello, afirman, el Estado debe retirarse de su papel interventor en la economía y dejar libre de obstáculos la acción de las fuerzas de mercado. Sin embargo, la "vuelta al mercado", la subsidiariedad estatal y la libre competencia preconizadas por el neoliberalismo, no implican un retorno al capitalismo decimonónico ya que sus hipótesis consideran una libre competencia de corte monopolístico. La "santificación del mercado bajo condiciones oligopólicas, en vez de impulsar la libre competencia lleva a impulsar la centralización de capitales y el consiguiente mayor dominio de los monopolios." (Valenzuela,1992,20) De tal suerte que el neoliberalismo, bajo la cobertura de los postulados neoclásicos, en realidad contempla que la regulación económica sea, en lo fundamental, atributo de los monopolios internacionales.

Bajo los mismos argumentos, la política económica neoliberal refuerza la tendencia del patrón exportador a constituir a las exportaciones como el principal factor de impulso de crecimiento económico, pero, al preconizar la no participación del Estado como agente directo, le adjudican el rol propulsor del crecimiento únicamente a este elemento, descartando el papel que podría jugar el gasto público y la inversión privada no vinculada al mercado internacional.

Así, el objetivo exportador y la competitividad externa se convierten en el eje de la acumulación, de modo que el capital productivo, los procesos de trabajo y los mercados laborales tienden a depender, básicamente, de la lógica del capital financiero internacional y de las empresas transnacionales.

Desde el momento en que todas las expectativas reactivadoras y de desarrollo futuro quedan depositadas en las posibilidades de lograr un importante dinamismo exportador, para la política económica neoliberal ese propósito pasa a justificar todas las adecuaciones

que resulten necesarias y los sacrificios que fueran "inevitables" para sustentar la imprescindible competitividad externa. En función de ello, se promueven las conversiones del sistema productivo a favor de los bienes transables⁴ en el mercado internacional, se impulsa la privatización de toda suerte de actividades productivas y de suministro de servicios, se justifican políticas salariales restrictivas, se reduce el gasto público, se flexibiliza el mercado de trabajo, se eliminan los subsidios, se liberan los precios, etc. A su vez, se impulsa la más incondicional apertura externa y los términos más favorables posibles de competitividad en los mercados mundiales, y se apoya fuertemente en la contribución financiera externa ofreciendo las mayores franquicias y estímulos al capital extranjero.

A corto plazo la política económica neoliberal jerarquiza por sobre cualquier otro objetivo, el mantenimiento de los equilibrios macroeconómicos respecto de las cuentas fiscales internas y externas y las presiones inflacionarias, y entrega a las fuerzas del mercado la responsabilidad de la asignación de recursos. La meta radica en alcanzar un "equilibrio" macroeconómico, estado deseado que es considerado como sinónimo de estabilidad de precios, donde se vuelve al ideal de equilibrio entre ingreso y gasto público en aras del saneamiento económico.

De acuerdo a los planteamientos neoliberales, el enfoque monetarista resulta especialmente funcional. Este enfoque considera que existe un sistema de precios que opera por sí mismo en relación con las mercancías, los salarios, el tipo de cambio y la tasa de interés; este sistema de precios da equilibrio a los mercados y le confiere estabilidad a la economía. Si surgen la inflación y dificultades para pagar deudas con el exterior, esto es debido a una distorsión del sistema de precios causada tanto por una excesiva oferta de dinero, como por obstáculos puestos al libre juego de las fuerzas del mercado. Sobre esta base se considera que para resolver la crisis es necesario llevar a los mercados y los precios a su punto de equilibrio, lo cual permitirá una libre acción de las fuerzas del mercado y eliminará la excesiva oferta de dinero. En el nivel teórico, los monetaristas ya no pueden desentenderse, como sí lo hicieron los neoclásicos, de los agregados macroeconómicos y dan respuesta a ellos afirmando que el crecimiento debe sustentarse en cambios estructurales de largo plazo y en el correcto reparto del producto vía la acción del mercado, más que por la del Estado.

Así, los instrumentos de política económica deben encaminarse a frenar la inflación, sanear la balanza de pagos y promover el crecimiento económico. Para lograrlo el Estado debe actuar incrementando el ahorro a través del alza de las tasas de interés, desalentando

⁴ Es decir, los bienes que son demandados y/o resultan competitivos en el mercado mundial.

el consumo y concentrando el ingreso en los sectores acaudalados de la población con mayor propensión marginal a ahorrar; estas medidas tienen como efecto inmediato deprimir el nivel de la actividad económica interna, con lo cual reducen más que proporcionalmente las importaciones y liberan mayores saldos exportables. (Emmerich;1991)

De acuerdo a estos lineamientos, una vez corregida la inflación y otros vicios como la excesiva protección o la exagerada intervención estatal, y superada así la crisis, el libre juego de las fuerzas del mercado inducirá el incremento de la inversión productiva, tanto nacional como proveniente del exterior, de modo que por esta vía, aseguran, se podrá generar un crecimiento suficientemente rápido y amplio como para recuperar los niveles de empleo y los niveles de vida.

La política económica de corte monetarista, se concreta en los siguientes lineamientos: a) la reducción del gasto público; b) la eliminación del déficit presupuestal (liquidar todo tipo de subsidios); c) la reducción del tamaño del Estado (despido masivo de burócratas y privatización de empresas paraestatales); d) mayor libertad económica para los empresarios, banqueros, industriales y comerciantes, eliminando todo tipo de controles; e) eliminar los controles de precios para no limitar las ganancias, eliminar gravámenes al capital y que los salarios se fijen en función de las leyes de la oferta y la demanda; f) la apertura total e indiscriminada a la inversión extranjera y a las mercancías provenientes del extranjero; g) una política monetaria ampliamente flexible (eliminar los controles cambiarios) y h) libre oportunidad de especular en bolsas de valores globalizadas mundialmente. (Ortiz Wadgy-mar;1995)

La idea de la aplicación de estas fórmulas en los países latinoamericanos es, en primera instancia, ajustar las principales variables de las economías dependientes para que se organice la explotación de los recursos naturales o industriales en las economías de mayor desarrollo, y de los recursos humanos y financieros en función de asegurar el pago oportuno de los intereses de la deuda externa y asegurar, al mismo tiempo, la posibilidad de una mayor penetración del capital y las mercancías extranjeras en estos países, lo cual viene a ser un elemento clave para facilitar, esta etapa, la expansión del capitalismo internacional.

El neoliberalismo, "si bien arranca de una matriz neoclásica, reconoce la necesidad de efectuar cambios estructurales de más largo plazo, que la sola corrección de la inflación (enfoque monetarista tradicional) como fenómeno de corto plazo, y da cabida a una participación selectiva del Estado. Es por ello, que se habla de un enfoque refundacional, que además de las reformas económicas, incluye también las reformas de tipo social, y en su vertiente política la reforma del Estado (reforma política, electoral, etc.). Esta modificación

profunda conlleva un nuevo sistema de articulaciones y compromisos entre las distintas clases y sectores sociales, lideradas por una élite cada vez más reducida del gran capital, lo que le imprime una elevada característica de exclusión hacia el grueso de la población. Es por ello, que algunos autores definen esta nueva situación como de capitalismo salvaje." (Olave;1997,22)

En la etapa actual los criterios que determinan la orientación, alcances y sentido de la intervención estatal derivan, ante todo, de la reconfiguración de la economía mundial. El gasto público es reorientado, reduciendo el gasto social e incrementando el gasto destinado a fortalecer a la industria de exportación y al capital financiero. "Lo que usualmente se interpreta como retirada o achicamiento del Estado, es en realidad la institucionalización de intereses y perspectivas de actores específicos. ...La primacía política de una clase rentista en un escenario de degradación intensa de la fuerza de trabajo, se expresa institucionalmente en un Estado cautivo de la especulación financiera." (Vilas;1995,16)

La política económica neoliberal implica una drástica redefinición de la relación Estado-economía; de acuerdo al nuevo modelo el Estado es el encargado de aplicar la política económica y las reformas en su conjunto (en este sentido sigue teniendo un papel fundamental), pero no debe actuar como agente económico directo, sino sólo como un instrumento para beneficiar específicamente a los sectores vinculados al mercado mundial. Se pasa así de un Estado intervencionista a un Estado subsidiario.

1.3 Algunas ideas acerca del Estado

En general, si bien la función del Estado es la de crear y mantener las condiciones para la reproducción del capital, las diferentes ideologías y sobre todo los diferentes proyectos de acumulación y dominación hacen usos específicos de la intervención estatal, de sus alcances y modalidades, con finalidades tanto económicas como políticas; de tal manera que dicha función general se materializa en distintas formas de Estado que le imprimen características específicas. Cuestión que algunos autores denominan modelos o estilos de desarrollo.

"El concepto de forma de Estado, en este caso capitalista, remite a las relaciones entre Estado-economía-clases fundamentales. Una forma de Estado posee determinadas formas institucionales, por medio de las cuales se establecen las relaciones entre estos niveles, sin olvidar que el problema básico del Estado no es el desarrollo económico, sino la legitimidad política, el orden social y asegurar el mantenimiento de determinada domina-

ción." (De la Garza;1993,12)

Así, el Estado liberal nació en contra de privilegios feudales en nombre de la libertad y con la función fundamental de guardar el orden público y el cumplimiento de los contratos. Según esta visión la sociedad está formada por individuos formalmente iguales en el mercado (propietarios) y en lo político (ciudadanos) que interactúan en un sistema de libre competencia.

"Pero, la realidad del capitalismo liberal era la de una sociedad con clases en relaciones asimétricas. La gran desigualdad y extremas condiciones de trabajo alimentaron las luchas sociales y políticas del siglo XIX. De las luchas por derechos electorales se pasó a las de derechos sociales y a la impugnación del capitalismo. Este empuje práctico fue el elemento decisivo en el establecimiento del Estado social, en forma incipiente después de la primera guerra mundial y con claridad al finalizar la segunda. Desde el punto de vista político el Estado social significa un cambio de forma del Estado capitalista; reconocimiento implícito de que la sociedad está dividida en clases, que de manera normal pueden entrar en contradicción, y ante ellas el Estado se erige como mediador y crea reglamentaciones e instituciones." (De la Garza;1993,13)

El Estado social fue concebido como un Estado regulador de la economía y de las relaciones entre las clases, interventor, en tanto que agente económico y benefactor ya que a través del gasto busca articular política y economía impulsando la acumulación del capital con estabilidad social y legitimidad.

El Estado social implica, de alguna manera, pactos sociales entre capital y trabajo; en ocasiones en forma explícita y de gran extensión, en otras de manera implícita y conflictiva, y sobre aspectos parciales. Bajo esta forma de Estado las instituciones corporativas florecieron tanto en regímenes autoritarios como en los democráticos, el Estado garantiza a las corporaciones el monopolio de la representación, por medio de restricciones legales para la creación o el reconocimiento de organizaciones, asimismo, se erradican asociaciones competidoras o paralelas y se establecen mecanismos para la incorporación forzada de los miembros a las asociaciones; de tal manera que hay una continua mediación estatal y un control estatal de los liderazgos y la articulación de intereses, constituyéndose en una forma de dominación política. (De la Garza;1993)

El Estado neoliberal surge de una reacción teórica y política contra el Estado intervencionista y del bienestar. El neoliberalismo considera que el Estado social es el fundamental responsable de la crisis fiscal (crecimiento de los déficit públicos, de la deuda del Estado y de la inflación); al mismo tiempo cuestiona la función política de éste señalando,

por un lado, sus límites en cuanto a satisfactor de demandas crecientes de la población que se volvieron incompatibles con el crecimiento económico y, por otro, que su función reguladora de las relaciones entre clases llevaron a que las protecciones a los trabajadores se convirtieran en un elemento de rigidez que impacta negativamente la productividad, la calidad y los costos salariales.

El neoliberalismo retoma la idea de la superioridad del mercado para asignar recursos y premios a los más eficientes (individualismo) y la de Estado mínimo. Concibe a la sociedad como la suma de las acciones individuales, mismas que, sancionadas por el mercado en términos de eficiencia, conducirán al bienestar de la sociedad en su conjunto. Por ello, en el esquema neoliberal la distribución de la riqueza no necesariamente remite a la igualdad de ingresos o de niveles de vida, y la diferencia entre distintos individuos se explica por la diversidad con que parten éstos en su ciclo vital; se considera que el reparto de bienes y servicios debe corresponder al esfuerzo o a la contribución de los individuos a producir esos bienes y si algo, por ejemplo la intervención del Estado, impide que la retribución económica se corresponda con el esfuerzo y la capacidad productiva individual, la comunidad caerá en el estancamiento por reprimir las iniciativas de los individuos más capaces. (García;1986)

La forma que asume el Estado, acorde con la política económica utilizada para la instrumentación de un determinado patrón de acumulación, posibilita crear y mantener las condiciones para la reproducción de capital articulando, a través de formas institucionales, las relaciones Economía-sociedad y salvaguardar la legitimidad política y el orden social. De la forma de Estado se desprende a su vez una determinada política social que guarda congruencia con el modelo en su conjunto.

1.4 El espacio de la política social

"A nivel conceptual podemos identificar la Política Social como el conjunto articulado y sistemático de principios, lineamientos, formulaciones, orientaciones y disposiciones de largo alcance y duración, dirigidas por el Estado, tendientes a asegurar una serie de servicios-beneficios sociales a los sectores integrantes de una realidad nacional determinada." (Evangelista y Castro;1998,19)

El espacio de la política social se ubica en la necesidad de complementar los desajustes propios que se desprenden de la relación trabajo asalariado-capital en las sociedades burguesas, en el marco de generar condiciones estables para el desarrollo de sistemas democráticos. (Olive;1997) En otras palabras, la política social busca compensar por la vía de

la acción pública estatal las desigualdades que emergen del acceso diferenciado a recursos económicos, saldando o reduciendo por la vía social (educación, salud, empleo, vivienda...) el desfase entre la igualdad formal del Estado moderno y las desigualdades económicas reales de la sociedad capitalista y el mercado de trabajo. (Vilas;1995)

En términos generales es posible diferenciar tres vertientes principales de la política social, en torno a las cuales son diseñadas e implementadas políticas específicas: a) la vertiente socioeconómica, relacionada principalmente con las políticas de generación de empleo productivo y salariales; b) la vertiente de servicios-beneficios sociales, que abarca medidas tendientes a elevar las condiciones de vida de la población a partir del acceso a servicios y beneficios relacionadas con diversas áreas de lo social: educación, salud, vivienda, seguridad social, alimentación, cultura, entre otros; y c) la vertiente asistencial-promocional, que incluye las acciones sociales que permiten reforzar las anteriores vertientes en base a acciones compensatorias para aquellos que no tienen acceso a los servicios-beneficios: desempleados, trabajadores informales, sectores vulnerables, etc. (Evangelista y Castro;1998)

El estudio de la política social obliga a remitirse al ámbito estatal ya que ésta se define y articula precisamente por el Estado, sin embargo, la generación, diseño e instrumentación de ésta tienen una relación determinante con la correlación de fuerzas sociales, la movilidad y la participación social, la heterogeneidad sociocultural y con las formas de articulación con el exterior; es decir, el espacio de la política social no constituye un terreno "neutral", sino de confrontación y negociación en donde confluyen intereses de distintos sectores sociales; es un espacio que adquiere un perfil determinado dependiendo de las correlaciones de fuerzas imperantes.

Los elementos centrales que caracterizan los distintos regímenes de política social tienen como fundamento la articulación específica que se establece entre lo público y lo privado, entre mercantilización y desmercantilización, entre derechos sociales y beneficios condicionados al mérito; así como las formas de constituir, administrar y distribuir los fondos sociales. En cuanto a este último elemento, se debe distinguir entre fondos solidarios-colectivos y fondos individualizados; los primeros, están generalmente constituidos mediante mecanismos fiscales y administrativos por el Estado o por algún otro organismo público; los fondos individualizados, por el contrario, son pagados por los beneficiarios o sus empleadores mediante cuotas o primas y con frecuencia son administrados por agentes privados con fines de lucro. Las distintas articulaciones de estos elementos dan lugar a políticas sociales diversas y tienen efectos sociales muy diferentes. (Laurell;1996)

En el régimen de política social que se desprende de la doctrina liberal, fundamento

del neoliberalismo, y del rol que ésta le asigna al Estado, las políticas sociales están articuladas de tal manera que implican la menor desmercantilización posible tanto de los bienes sociales como de su disfrute. El ideario liberal no admite el concepto de derechos sociales, sino que, considera, el disfrute de cualquier beneficio debe corresponder a una prestación o "mérito", al desempeño de un trabajo o a un pago, de tal manera que el Estado sólo debe garantizar un piso social mínimo y únicamente a los comprobadamente indigentes. El resultado de ello es el reforzamiento de la condición de mercancía de la fuerza de trabajo ya que la sobrevivencia y el nivel de vida están condicionados al establecimiento de una relación salarial, o sea, a la venta de esa mercancía. Así, el grado de mercantilización de los bienes sociales mínimos tiende a ser alto y con un predominio privado de la producción y administración, aunque no siempre el financiamiento, de los satisfactores sociales.

Retomado estos planteamientos básicos del ideario liberal, para el neoliberalismo se hace necesario eliminar no sólo la intervención del Estado en la economía, sino también sus funciones relacionadas con el bienestar social. Se considera que la competencia y el individualismo sólo se constituyen como fuerzas mediante la disgregación de los grupos organizados, la desactivación de los mecanismos de negociación de intereses colectivos y la eliminación de los derechos adquiridos; de ahí que resulte crucial la destrucción de las instituciones de bienestar social que constituyen las bases de la acción colectiva y solidaria al disminuir la fuerza disgregadora de la competencia entre los individuos en el mercado.

"En el terreno específico de bienestar social los neoliberales sostienen que éste pertenece al ámbito de lo privado y que sus fuentes <<naturales>> son la familia, la comunidad y los servicios privados. Por ello el Estado sólo debe intervenir a fin de garantizar un mínimo para aliviar la pobreza y producir los servicios que los privados no pueden o quieren producir y los que son de rigurosa apropiación colectiva. Propugnan una política de beneficencia pública o asistencialista con un alto grado de discrecionalidad gubernamental para decidir sobre qué programas instrumentar y a quién beneficiar a fin de evitar que se generen <<derechos>>." (Laurell;1996,100)

Teniendo como fundamento estas características generales, el régimen de política social neoliberal, congruente con el modelo de desarrollo prevaleciente en América Latina en la actualidad, se ha instrumentado en cada caso particular de acuerdo a la forma histórica específica en que se han articulado los procesos de legitimación del régimen político, de reproducción de la fuerza de trabajo y de ampliación del ámbito de acumulación mediante el bienestar social.

A manera de corolario de los aspectos abordados en este capítulo, cabe destacar

que si bien la desigualdad y la pobreza son inherentes al sistema capitalista, adquieren magnitudes y perfiles diferentes de acuerdo al marco estructural que en las distintas etapas históricas determina la relación entre crecimiento y distribución.

En este sentido, debe tenerse presente que el capitalismo "... no es el simple producto de una voluntad ordenadora unívoca, ni es una fórmula química cuya composición puede reproducirse a voluntad: es el resultado de siglos de experimentación científica y tecnológica, de conflictos nacionales y conflictos de clases, de redes de comercio que se extienden, de necesidades que generan otras, de fórmulas políticas y concepciones de la sociedad. Una unidad que no puede eliminar el conflicto y un conflicto que reproduce la unidad en formas cada vez distintas." (Pipitone;1994,23)

El análisis de la forma en que se realiza el proceso de valorización y acumulación capitalista y la articulación de la relación Estado-economía y Estado-sociedad en las distintas etapas históricas, pone al descubierto la relación entre el crecimiento económico y la desigualdad que evoluciona de acuerdo con la "lógica" del modelo de desarrollo y que se hace manifiesta en la magnitud y el perfil que asume la pobreza.

La pobreza adquiere distintas manifestaciones y grados de intensidad en relación directa con los elementos estructurales que caracterizan cada modelo de desarrollo y que conllevan que el capital productivo, los procesos de trabajo y los mercados laborales asuman ciertas articulaciones, que hacen variar de manera significativa en un modelo u otro, los niveles de empleo y desempleo, las políticas salariales, el poder adquisitivo del salario real, la distribución del ingreso, etc., incidiendo de manera diferenciada en los niveles y la calidad de vida de los diferentes sectores sociales. Al mismo tiempo, la forma de Estado que cada modelo requiere y el régimen de política social prevaleciente, perfilan una mayor o menor posibilidad de compensar, a través de la ampliación o reducción del espacio de la política social, las desigualdades que surgen del acceso diferenciado a los recursos económicos.

CAPITULO II

EL MODELO SUSTITUTIVO DE IMPORTACIONES

A lo largo de cuarenta años, recorriendo la senda delineada por el modelo de desarrollo sustitutivo de importaciones, México se convirtió en un país industrializado a nivel intermedio.

Las profundas transformaciones económicas, políticas y sociales que se produjeron en nuestro país entre 1940 y 1980 se sustentaron en la producción industrial destinada al mercado interno como eje de la acumulación capitalista y en el papel hegemónico asignado al Estado como promotor y rector del desarrollo nacional.

Bajo la rectoría del Estado social, que fue al mismo tiempo inversor económico y regulador de la economía y del conflicto, el país vivió treinta años de vertiginoso crecimiento económico sostenido⁵. La producción industrial se convirtió en el elemento más dinámico de la economía, se expandieron los servicios y la red de comunicaciones unió por primera vez a todo el país. Se consolidó la burguesía industrial, se incrementó significativamente la clase obrera y los sectores medios aparecieron en el escenario nacional. La sociedad rural cedió su lugar preeminente a la sociedad urbana y la economía predominantemente agrícola cambió a otra crecientemente industrial.

Sin embargo, grandes sectores de la población, principalmente de las zonas rurales pero también en las ciudades, no vieron reflejado en su nivel de vida los beneficios del crecimiento económico ni del desarrollo industrial del país ya que, aún en los mejores momentos de instrumentación del modelo, persistieron la pobreza y la inequitativa distribución de la riqueza.

El modelo de industrialización sustitutiva cobró forma a partir de la década de los cuarenta, en el marco de la reorganización mundial de la producción y de los mercados alterados por la gran crisis de 1929-33 y por la Segunda Guerra Mundial. Sin embargo, en Mé-

⁵ Baste mencionar que entre 1940 y 1970 el Producto Interno Bruto creció al 6.5% en promedio anual. (Granados, 1988)

xico, la participación directa del Estado en la economía y su carácter de Estado social empezaron a perfilarse al término de la Revolución, respaldados por los mandatos de la Constitución de 1917. Es por ello que iniciamos en la década de los veinte, este breve recorrido por la historia de nuestro país a lo largo de los años del modelo sustitutivo de importaciones y que posibilitará, en los siguientes capítulos, analizar los profundos cambios que en relación a éste implica el modelo neoliberal.

2.1 Las bases para el desarrollo industrial

El tránsito del patrón de acumulación primario exportador, cuyo eje era la exportación de productos primarios, agrícolas y mineros principalmente, a un patrón de acumulación basado en la producción industrial, tuvo lugar en México en el periodo postrevolucionario de 1920 a 1940.

A lo largo de esos años se crearon las condiciones que posibilitaron la conformación de un nuevo modelo de desarrollo: Se impulsó la ruptura de la economía de enclave a partir de la definición de un nuevo proyecto económico basado en el desarrollo del campo y de la nacionalización de sectores estratégicos de la economía. Se reformularon las relaciones entre el Estado y los agentes económicos, en particular con el capital privado nacional y extranjero, favoreciendo la autonomía relativa del Estado y su reorganización tendiente a funcionar como factor económico. Se abrió paso al progresivo predominio de un eje de acumulación industrial y a la conformación de un creciente mercado manufacturero interno. Y se definió una nueva relación Estado-sociedad, sobre la base un proyecto nacionalista enarbolado por el Estado y sustentado en una amplia alianza de clases, encabezada por la naciente burguesía industrial y comercial orientada hacia el mercado interno, con las clases medias recién surgidas y el proletariado urbano de reciente origen migratorio interno, a las que se sumó también, vía reforma agraria, el campesinado.

Si bien los proyectos impulsados por los primeros gobiernos postrevolucionarios no fueron propiamente industrializadores y se basaron en una estrategia de modernización económica agraria, las acciones que impulsaron tendientes a constituir al Estado como rector del proceso económico y a crear las instituciones político-sociales pilares de la modernización, fueron determinantes para la reestructuración económica y social del país que posibilitó el despegue industrial y la relativa estabilidad política y social de las cuatro décadas siguientes.

Durante el gobierno de Calles (incluido el maximato), se dieron los primeros pasos en ese sentido mediante la participación del Estado en los ámbitos fiscal, financiero y bancario. Entre 1924 y 1928 el gasto público se duplicó y se dirigió prioritariamente a la creación de una infraestructura productiva; destacan los programas carretero e hidráulico, el dinamismo de la red camionera con la que se integró el mercado nacional y se propició la movilidad de bienes, así como las obras de riego con las que el Estado dio impulso a la producción agrícola. Gracias a ello, para 1930, la participación del sector agrícola en el Producto Interno Bruto (PIB) fue de una quinta parte aproximadamente y la industria tendió a ganar importancia hasta significar el 20.4% del PIB. (Villarreal;1988)

A pesar de ello, durante los años veinte, la economía de enclave siguió prevaleciendo, especialmente por la importancia que adquirió la producción petrolera (que estaba en manos de compañías extranjeras) y por el dinamismo del mercado exterior durante la Primera Guerra Mundial. Fue al finalizar la década, con la crisis mundial de 1929 y la depresión siguiente, que afloraron con nitidez las limitaciones y contradicciones del patrón primario exportador.

Al iniciarse la década de los treinta, bajo los efectos de la depresión económica, el mundo capitalista adoptó una nueva política económica basada en gran parte en la teoría keynesiana que fundamentó la intervención del Estado en actividades de las que antes estaba relegado. La intervención estatal en la economía se presentó entonces como una necesidad para reactivar el sistema productivo, moderar los intereses antagónicos de las clases y evitar la desigualdad excesiva. La llegada a la presidencia de Lázaro Cárdenas en 1934 coincidió con ese momento crucial de la economía de mercado. El gobierno cardenista se propuso consolidar al Estado como eje del desarrollo económico, político y social y trastocar a fondo la estructura productiva que sustentaba la economía de enclave.

Para alcanzar esos objetivos se dio paso a tres proyectos fundamentales: el proyecto nacionalista, que buscaba romper con el sistema de enclave y reducir la dependencia externa; el proyecto popular, que buscaba el apoyo obrero y campesino, sectores que habían resentido significativamente en su nivel de vida la crisis; y el proyecto económico que sentaba las condiciones para el despegue industrial: energía orientada hacia el mercado interno, creación de instituciones económicas destinadas al financiamiento y desarrollo de infraestructura, reforma agraria, fortalecimiento de la organización obrera y empresarial y fortalecimiento del papel del Estado como agente promotor del desarrollo económico y social.

El elemento central para trastocar la estructura productiva fue la nacionalización de las empresas estratégicas; así, tras importantes movimientos de los trabajadores de éstas,

se nacionalizaron primero los ferrocarriles y más adelante el petróleo. La expropiación petrolera fue el clímax de la estrategia nacionalista, implicó el quiebre definitivo de la economía minero-petrolera exportadora y permitió sentar las bases para nuevos esquemas de negociación con el capital internacional que contemplaran el respeto a la soberanía del Estado sobre el suelo y el subsuelo del país.

La reforma agraria fue otro punto crucial para la transformación de la estructura de propiedad del país. Se repartieron en promedio 3.3 millones de hectáreas anuales (casi 20 millones durante el sexenio) a 771,640 familias campesinas agrupadas en 11,347 ejidos y cada uno de los beneficiados recibió en promedio 25.8 hectáreas. (Aguilar y Meyer, 1997)

Como parte del proyecto de transformación económica, se crearon instituciones destinadas a financiar y desarrollar la infraestructura productiva (Nacional Financiera, Banco Nacional de Obras Públicas, Banca Nacional de Comercio Exterior etc.); se reorganizó el sistema bancario para permitir que el Banco de México controlara la política crediticia, la exportación de oro y plata y la regulación del tipo de cambio; y se realizaron importantes obras de irrigación en el sector agrícola.

El papel de la inversión extranjera también se modificó, debido, por una parte, a la consolidación interna del Estado que mediante la nacionalización empezó a manejar los recursos estratégicos, y por otra, a las condiciones internacionales. Con ello disminuyó la dependencia desproporcionada de recursos extranjeros para el financiamiento del desarrollo, abriéndose cada vez más la participación de capitales nacionales. Al mismo tiempo, el gobierno cardenista condicionó la participación y beneficio de la iniciativa privada a procurar el progreso del país y someterse a la dirección y preeminencia del Estado en la actividad económica.

La consolidación del poder del Estado, condición primordial para impulsar esas transformaciones, se logró mediante la organización y el control político de los distintos segmentos y grupos sociales, subordinando sus intereses particulares al proyecto de desarrollo nacional y estableciendo una corresponsabilidad entre los sectores populares organizados y la marcha del Estado

"La política de masas del Cardenismo implicó una estrategia económica muy importante: la reformulación de las relaciones de producción como base del despegue económico que Cárdenas procuró encauzar en el marco de una sociedad igualitaria; la división entre clases e intereses sociales planteaba -y así lo entendió- la necesidad de conciliar intereses incorporando ambas fuerzas, el capital y el trabajo, a un proyecto de desarrollo nacional bajo el control, dirección y protección del Estado. .. En el entramado de las relaciones de clases,

el Cardenismo buscó reivindicar derechos tanto de trabajadores como de patrones y, mediante una especie de alianza entre ambos, dinamizar las fuerzas productivas y favorecer la acumulación de capital..." (Granados;1988, 25).

Apoyándose en la reforma agraria se organizó al sector campesino bajo la rectoría del Estado con la formación, en 1935, de la Confederación Nacional Campesina (CNC), que agrupó a ejidatarios, peones acasillados, aparceros, pequeños agricultores y en general a todos los trabajadores organizados del campo. La alianza de los obreros con el nuevo régimen corrió básicamente a cuenta de los trabajadores de las grandes empresas industriales: minería, petróleo, tranvías, parte de la red ferroviaria y del sistema telefónico, las empresas eléctricas, etc. y se consolidó con la creación de la Confederación de Trabajadores de México (CTM) a principios de 1936 y con la expropiación de los ferrocarriles y el petróleo. Desapareció el PNR y ocupó su lugar el Partido Revolucionario Mexicano (PRM), con una base semicorporativa formada por los cuatro sectores en que oficialmente apoyaban la política presidencial: obrero, campesino, popular y militar.

La nueva relación Estado-sociedad se puso de manifiesto también en el incremento y la orientación del gasto público. El gasto social llegó a constituir el 19.9% del total, porcentaje que no fue superado hasta 1962 (Granados;1988). Se realizaron cuantiosas inversiones en obras públicas que redujeron el margen de desempleo y que abarcaron los más diversos aspectos, se construyeron edificios para oficinas federales, hospitales, centros de higiene y escuelas; se desarrollaron nuevas obras de saneamiento, se incrementó la captación de agua potable, se abrieron avenidas y se extendió el alumbrado público; se dio impulso a la educación, especialmente en las zonas rurales, y a la creación de instituciones encargadas de la asistencia y protección social.

La asistencia pública empezó a considerarse como una obligación del Estado; ésta no debía darse por razones religiosas, por el bien mismo o para proteger a la sociedad contra algunos peligros, sino para robustecer, con el aporte de los "débiles", la economía nacional y con ello a la sociedad en su conjunto. Cárdenas buscaba que la asistencia pública convirtiera a los marginados en seres económicamente activos que ampliaran el mercado nacional y reconocía "que en un país donde la distribución de la riqueza era altamente inequitativa, el Estado tenía la obligación ética, desde el punto de vista primero humano, y luego político y económico, de asegurar la satisfacción de las necesidades de la población y, además, de luchar por desaparecer las causas de la debilidad y de la desigualdad económica y social." (Fuentes;1998,111)

Al arribar la década de los cuarenta eran claras ya las transformaciones que se ha-

bían alcanzado: el quiebre definitivo de la economía de enclave, el impulso de un proyecto nacional de desarrollo, el fortalecimiento del poder del Estado y su consolidación como agente y rector de la economía; con ello también se había convertido a la producción industrial en el proceso económico más dinámico y en el motor del desarrollo.⁶

2.2 La industrialización sustitutiva de importaciones

Con la Segunda Guerra Mundial se trastocó el comercio internacional y ante la limitación para importar bienes industriales, los países menos desarrollados se vieron obligados a cubrir la demanda interna con su propia producción. Se estimuló así un proceso de sustitución de importaciones que propició el aceleramiento de la industrialización del país y cobró forma el modelo de industrialización sustitutiva.

A partir de entonces, bajo la rectoría Estado, la industria enfocada a la satisfacción de la demanda interna se constituyó en el eje motor del desarrollo económico nacional. La política económica se orientó a fortalecer el proceso de industrialización, fomentar la inversión y proteger a la industria dedicada a la producción para el consumo nacional. Y, acorde con ello, el Estado asumió, como se perfilaba desde la época cardenista, la forma de Estado social.

El Estado social, en contraposición al Estado liberal, implica una redefinición de las relaciones entre sociedad civil y política; rompe con la escisión entre Estado y economía y con ello politiza las relaciones civiles a través de la intervención directa del Estado en la economía y de las corporaciones en la política económica. El Estado social implica, así mismo, la legalización de la clase obrera y sus organizaciones, institucionalizando una parte del conflicto interclasista, que el Estado liberal buscaba negar. La sociedad deja de ser pensada como sumatoria de individuos e implícitamente se reconoce conformada por clases sociales; las organizaciones, en tanto que representantes de intereses sectoriales (no simplemente de ciudadanos) son legitimadas y pueden participar en pactos y relaciones que trascienden la democracia parlamentaria; de esa manera, los pactos corporativos adquieren centralidad en las grandes decisiones de las políticas del Estado. Así, el Estado social busca

⁶ "Los especialistas señalan que en 1937, las industrias manufactureras constituían la actividad más importante en la estructura del ingreso nacional y se estima, también, que para ese mismo año la industria había superado la participación de la agricultura dentro del Producto Interno Bruto... el número de establecimientos industriales aumentó de 6904 en 1935 a 12954 en 1940, mientras el valor de las inversiones en la industria aumentó de 649 millones a 2 309 millones en el mismo periodo." (Granados, 1988, 32)

que el conflicto interclasista, más que ser abolido, sea canalizado a través de instituciones y regulado con normas especialmente construidas para ese fin. (De la Garza;1992)

"El Estado social es por tanto un Estado regulador (de la economía y de las relaciones entre las clases), un Estado inversor y un Estado benefactor. A través del gasto se buscó articular política y economía: impulsar la acumulación del capital con paz y legitimidad." (De la Garza;1992,13)

El Estado mexicano, en la práctica, reconoció a la sociedad conformada por clases sociales, se erigió como mediador del conflicto interclasista y a través del corporativismo⁷ estableció una relación de subordinación y control de las organizaciones campesinas y los sindicatos al impulso de un proyecto de desarrollo capitalista nacional. La regulación del conflicto implicó no dejar a las fuerzas del mercado fuera del bienestar general y el empleo, sino por el contrario, el Estado, a través del incremento y orientación del gasto público, buscó articular el crecimiento económico con legitimidad política, conciliar la producción con la realización de mercancías y tendió a aumentar su gasto social para dar respuesta a las demandas más sentidas de la población.

Con la instrumentación del modelo sustitutivo de importaciones (1940-1980) la industria manufacturera creció a razón de un 7% anual, e impulsó el crecimiento del PIB a un ritmo de 6% anual. La producción manufacturera en 1980 fue quince veces mayor que en 1939; las actividades industriales, que sólo representaban 20% del PIB en 1939, aumentaron su participación al 35% en 1980 y, en contrapartida, el sector agropecuario redujo su relativa presencia, de 21% a principios del periodo, a sólo 9% a finales del mismo. México se convirtió así en un país industrializado a nivel intermedio. (Villarreal;1988)

Otros cambios decisivos fueron los demográficos. La población pasó de 19.6 millones de habitantes en 1940 a 67 millones en 1977 y a más de 70 en 1980. En 1940, sólo el 20 por ciento de esta población vivía en centros urbanos, mientras que para 1977, la población urbana alcanzó casi el 50 por ciento. Es decir, en cuarenta años, junto al proceso de industrialización, el país experimentó un cambio espectacular en sus niveles de urbanización y crecimiento demográfico. (Aguilar y Meyer;1997)

El Estado, consolidado como rector de la vida económica, se esforzó por desarrollar

⁷ "Entendemos por corporativismo no simplemente una forma de representación..., sino de dominación; también una forma de relación entre sindicatos y Estado, que implica la subordinación de la función sindical de contratación de la fuerza de trabajo a las políticas del Estado; una corresponsabilidad del sindicato en la marcha del Estado; un monopolio de la representación legal del sindicato garantizada por el Estado; una exclusión de dirigencias alternativas a las oficiales; una conversión de la influencia de las políticas estatales en el espacio privilegiado del sindicato." (De la Garza,1993,75)

la infraestructura necesaria para el crecimiento económico del país, de hecho, durante treinta años (1940-1970) entre el 40% y el 50% del gasto público se destinó a ese rubro (Granados;1988). Se hizo cargo de industrias estratégicas como las del petróleo y la energía eléctrica y, además de su participación directa, promovió la intervención de particulares mediante una política fiscal de exenciones e inversiones prioritarias y el otorgamiento de crédito para esas inversiones; así mismo, protegió a las industrias nacionales por medio de aranceles elevados para la importación y de la reglamentación de la inversión extranjera, prohibiendo su participación en los sectores prioritarios de la economía.

Contrasta con los enormes cambios en el rostro económico y demográfico de México, la relativa permanencia de los rasgos originales del sistema político heredado del cardenismo. La Presidencia quedó afianzada definitivamente como la pieza central de ese sistema; el partido oficial corporativo ratificó y extendió su dominio monolítico, y la oposición fue reducida a la categoría de rentable minoría que legitima las formas democráticas, sin capacidad de influir realmente en el comportamiento de las estructuras de gobierno.

Es necesario destacar que la conducción estatal del desarrollo que llevó a las profundas transformaciones descritas en términos muy generales en los párrafos anteriores, se adecuó a las exigencias y facilidades de las distintas coyunturas internas y externas a lo largo de los 40 años de vigencia del modelo. Estas adecuaciones implicaron, por un lado, cambios en la instrumentación de los lineamientos generales de la política económica, y por otro, la sustitución de determinadas fracciones del capital como fuerzas directrices de la acumulación y por ende una redefinición de las relaciones políticas y sociales, tanto entre las fracciones de la clase dominante como entre ésta y las clases subordinadas y otros actores subalternos. Atendiendo a estos aspectos pueden diferenciarse tres periodos en la instrumentación del modelo de industrialización sustitutiva en nuestro país.

2.2.1 El periodo 1940-1958: la política económica industrialista

En la primera etapa la política económica estuvo guiada por dos objetivos fundamentales: lograr el crecimiento industrial y disminuir la dependencia de las importaciones. La política económica industrialista instrumentada durante esos años se orientó a posibilitar el traslado de excedentes a favor del capital industrial y garantizar los niveles de realización a través del poder comprador del Estado, de la política de precios y subsidios, y de la política social.

Para ello se hizo necesario sustituir en la mayor medida posible las importaciones de bienes de consumo con producción interna, lograr un crecimiento de la producción agrícola

suficiente para poder exportar y hacer frente al incremento de la población. Era necesario hacer crecer la economía a un ritmo mayor que el notable crecimiento demográfico, a fin de que se generara un excedente de recursos que permitiera altos niveles de inversión y al mismo tiempo un aumento en el nivel de vida de la población en general, lo cual requería de mantener el control nacional sobre los recursos básicos y la actividad económica en su conjunto, sin rechazar la participación del capital extranjero, y desarrollar la infraestructura industrial y agrícola con recursos estatales.

El Estado utilizó como instrumento principal la expansión de la inversión. Entre 1940 y 1958, ésta representó el 40% del total, concentrándose en sectores estratégicos para la provisión de infraestructura, insumos y alimentos tales como petróleo, energía eléctrica, caminos y agricultura⁸. De especial importancia resultó el rápido avance que las empresas públicas lograron en la organización estatal ya que éstas permitieron la provisión de insumos industriales y productos para consumo relativamente por debajo de sus precios de mercado, o por lo menos exentos de las ganancias monopólicas a que hubieran estado sujetos de pertenecer a la actividad privada, especialmente extranjera; y el apoyo a la creación y fortalecimiento de industrias dirigidas a la demanda interna a través de la exención temporal de impuestos a las empresas de reciente creación y de bajos gravámenes para la ya existentes; del aumento del crédito con reducidas tasas de interés; de la creación de infraestructura y del ofrecimiento de bienes y servicios públicos baratos.

Con ello, la naciente industria mexicana se vio protegida de la competencia de las industrias extranjeras, tanto por la Segunda Guerra Mundial y la Guerra de Corea como por la política Estatal. Entre 1939 y 1950 hubo un proceso de sustitución acelerada y la participación de las importaciones en la oferta total decreció significativamente para la industria manufacturera en su conjunto, en especial para el subsector de bienes de consumo.

El éxito que en términos relativos tuvo la política económica postcardenista se debió en buena medida a que fue posible dirigir grandes cantidades de recursos a la agricultura, que estaba desplazando a la minería como la fuente principal de las exportaciones, y que aportaba al país las divisas necesarias para importar los bienes de capital que la industrialización requería cada vez con mayor intensidad.

Las inversiones del Estado en el campo, principalmente en obras de irrigación y

⁸ Como resultado de estas acciones, la electricidad y el petróleo aumentaron su crecimiento en 7% y 6% respectivamente, mientras que el sector manufacturero lo hizo al 6.9%; las ramas que registraron mayor dinamismo fueron la siderurgia, los productos metálicos y químicos y los bienes de consumo como alimentos, bebidas y tabaco; los textiles, la ropa y el calzado crecieron también sensiblemente. (Villarreal;1998)

asistencia técnica, permitieron dinamizar la producción agrícola⁹ de tal manera que el Producto Interno Bruto Agrícola alcanzó, de 1940 a 1958 un crecimiento medio anual de 4.3%. El auge de la producción agrícola fue sostenido hasta 1966, a ello contribuyó el cambio tecnológico, la amplia incorporación de las tierras al cultivo, sobre todo ejidales, así como el mejoramiento de los precios de los productos agrícolas, la ampliación de los servicios de apoyo institucional a los sectores productivos y, al final del periodo, la política de precios de garantía que se establecieron con el objetivo de proteger los ingresos de los campesinos productores de granos básicos. (Reyes;1988)

Sin embargo, a diferencia del periodo postrevolucionario, el proyecto económico dejó de tener como elemento central la modernización del campo y la producción agrícola se orientó hacia la satisfacción de las diferentes necesidades que el proceso industrializador demandaba. Se inició la parcelación de los ejidos y la operación productiva de los mismos, bajo una concepción individualista que favoreció fuertemente al desarrollo de una agricultura de tipo empresarial. Se frenó sustancialmente el ritmo de distribución de la tierra, se dio paso a la titulación individual de las parcelas ejidales y se impulsó un programa de colonización interna aumentando la unidad mínima de dotación ejidal. Paulatinamente fue abandonada la idea de la organización colectiva en el campo y los ejidos colectivos creados durante la etapa anterior se enfrentaron a crecientes dificultades y problemas que más tarde condujeron a su división. Con ello, el neolatifundismo aumentó considerablemente, sobre todo en los nuevos distritos de riego, en donde se acapararon grandes extensiones de tierra cultivable.

El Estado "... comprometió cada vez más sus recursos en la construcción de una infraestructura que facilitara la tarea de la empresa privada y su política fiscal favoreció definitivamente al capital sobre el trabajo... la élite política y la económica fueron convergiendo cada vez más en un proyecto común de desarrollo." (Meyer;1994,1276)

Para asegurar y allanar el camino a la industria privada se recurrió también a un mayor control del movimiento obrero, mismo que fue posible con la llegada de Fidel Velázquez a la secretaría general de la CTM en 1941, con las reformas a la Ley Federal del Trabajo tendientes a limitar el derecho de huelga y con la creación de la Secretaría del Trabajo y

⁹ La frontera agrícola prácticamente se duplicó; la superficie incorporada al riego, de representar sólo 263 mil hectáreas en 1940, alcanzó 2.2 millones de hectáreas en 1958 y gracias a la investigación agrícola y la asistencia técnica proporcionada por el Estado la producción de alimentos básicos, presentó un considerable incremento de sus rendimientos. (Reyes,1988)

Previsión Social, que institucionalizó la mediación estatal en el conflicto obrero-patronal.

A partir del sexenio de Miguel Alemán (1946-1952), la represión se hizo presente para "resolver" los conflictos en los sindicatos petrolero, minero y ferrocarrilero y se fortaleció el corporativismo del Estado a través de la imposición de dirigencias incondicionales al gobierno en los sindicatos, práctica que prevalece hasta nuestros días con el nombre de "charrismo". La lucha de los trabajadores en contra de las direcciones "charras" de los sindicatos se inició casi de inmediato, destacando en el periodo que nos ocupa, el movimiento magisterial y el movimiento ferrocarrilero.

Entre 1940 y 1958 también sufrió modificaciones el partido oficial. El PRM como tal dejó de existir en 1946, abandonó el nombre y los programas que lo ligaban con la época cardenista y se transformó en el actual Partido Revolucionario Institucional (PRI). Su fuerza se incrementó con la del sector femenino, que se integró al PRI con un millón doscientas treinta mil mujeres y a través de la adhesión al partido de los miembros de los sindicatos de burócratas.

Al finalizar el periodo, a pesar de los grandes logros alcanzados en el proceso de industrialización sustitutiva y del crecimiento económico registrado, cobraron importancia los problemas que llevarían a modificar las prioridades de la política económica. El más inmediato fue el de la balanza de pagos. La intervención del Estado en el proceso de industrialización demandaba fuertes erogaciones públicas que la más de las veces desbordaban los ingresos, sobre todo si se tiene en cuenta que éstos se habían mantenido relativamente bajos debido precisamente a la política de apoyo a la industria y la agricultura; el Estado se enfrentó, desde la década de los cuarenta, al problema de cubrir su déficit, viéndose en la necesidad de devaluar la moneda tanto en 1948 como en 1954 y la inflación se hizo presente a lo largo de todo el periodo, a pesar de las medidas que se tomaron tendientes a controlarla.

Por otro lado, con la Segunda Guerra Mundial se había creado una atmósfera de excepción que propició soluciones rápidas y definitivas a muchos de los problemas existentes entre México y Estados Unidos, entre ellos la forma de pago de las reclamaciones y la deuda petrolera. En reciprocidad México firmó con su vecino del norte tratados de comercio, braceros y cooperación militar, aunque su colaboración en el esfuerzo contra los países del Eje fue básicamente económica. Las materias primas se vendieron a Estados Unidos a precios fijos por debajo de los que hubiera pagado el mercado libre, a cambio de lo cual México acumuló reservas en dólares que de momento no pudo usar ampliamente porque sus importaciones de Estados Unidos estuvieron racionadas.

Una vez terminada la guerra, se desató la posibilidad de importar; rápidamente se agotaron las reservas monetarias internacionales y se produjo un reordenamiento económico sobre la base de la hegemonía estadounidense que se oponía a los obstáculos al comercio y a la circulación de capitales internacionales. México se descubrió integrado a la zona de influencia norteamericana y, el mismo proyecto de industrialización arraigado en el país durante la guerra, volcaba todavía más al comercio mexicano sobre Estados Unidos; se dirigía hacia allá el grueso de las materias primas exportadas y provenía de allá la mayor parte de los bienes de capital que el país necesitaba¹⁰. Esta situación repercutió significativamente en la balanza de pagos ya que a partir del término de la guerra, la demanda de exportaciones no creció tan rápidamente como las importaciones requeridas por el desarrollo de la industria.

A mediados de los años cincuenta, la crisis en la balanza de pagos se combinó con el ciclo pujante de inversiones estadounidenses hacia la región. El ingreso del capital transnacional fue promovido por el gobierno que al mismo tiempo comenzó a recurrir con mayor frecuencia a los créditos externos. Para 1959, el 48% de las inversiones públicas se financiaba con recursos propios y el 31% con créditos externos, sin embargo, para 1961 la proporción se había alterado de tal manera que los recursos propios financiaban el 32% de las inversiones y los préstamos externos el 47%. (Granados; 1988)

El incremento de la inversión extranjera directa se constituyó en una constante a partir de entonces; con ello se produjo el primer viraje importante en la política económica y en el modelo de desarrollo en su conjunto, aunque sus efectos se harían sentir hasta algunos años más tarde: "La entrada de capital transnacional en la industria local tiene efectos muy importantes sobre el aparato productivo, la estructura de clases y el modelo de desarrollo, que deja de ser un típico desarrollo "*hacia adentro*" para convertirse, aunque el mercado principal continúe siendo el interno, en un desarrollo "*desde afuera*". (Emmerich;1991,30)

2.2.2 El periodo 1958-1970: la política económica de estabilización

Al finalizar la década de los cincuenta, la inflación y el desequilibrio de la balanza de pagos eran los principales desafíos que debía resolver la política económica para continuar la industrialización sustitutiva. Por ello, a partir de entonces, se dio prioridad a balancear lo más posible los ingresos y egresos de la Federación y a tratar de reestablecer el equilibrio comercial con el exterior para alcanzar la estabilidad de precios. Con ello dio inició el perio-

¹⁰ Desde entonces, entre el 60 y el 70% de las transacciones internacionales de México han tenido como origen o destino a los Estados Unidos. (Aguilar y Meyer, 1997)

do del llamado "desarrollo estabilizador".

Tiende a señalarse que la inflación y consiguientemente las políticas antinflacionarias o de estabilización, se corresponden con un agotamiento del modelo industrial sustitutivo de importaciones ya que, de acuerdo a la teoría neoclásica, están destinadas a promover una completa apertura de las economías semiindustrializadas al capital y al mercado internacional. Sin embargo, en México y en otros países latinoamericanos, la alternativa de desarrollo mediante la industrialización sustitutiva aún no estaba cerrada, a pesar de que ningún hecho internacional contribuía ya a apuntalar ese modelo de protección interna.

Las políticas de estabilización en ese momento no se enmarcaron a pie juntillas en el esquema neoclásico, como sí ocurriría más tarde. Si bien se posibilitó una mayor libertad de intercambio comercial y de ingreso de capitales extranjeros, subsistieron los mecanismos de subsidios, de protección industrial, de control de precios básicos y de relativo respeto a los ajustes contractuales de salarios, tendientes a elevar los precios relativos de los bienes industriales respecto a los primarios y a estimular así la inversión en el sector industrial.

El Estado continuó cumpliendo su papel central como promotor del desarrollo mediante la Inversión Pública que llegó a representar el 45% de la inversión total. Prosiguió la creación de obras de infraestructura y se elevó de manera sustancial la inversión de las empresas públicas en petróleo, electricidad¹¹ y siderurgia. Y paralelamente se estableció una política de "congelación" de precios y tarifas, coadyuvando significativamente a la estabilidad de precios. (Villarreal;1998)

El proceso de sustitución de importaciones avanzó y se profundizó, principalmente en lo que se refiere a bienes intermedios, obteniéndose exitosos resultados que redundaron en la baja participación de las importaciones en la oferta total. La economía creció sostenidamente a un promedio de 7.1% anual y el sector industrial avanzó a un ritmo del 8.66% anual propiciando que su participación dentro del PIB alcanzara el 34.4% en 1970. (Villarreal;1988)

Sin embargo, la participación directa del Estado en la estructura económica prácticamente se limitó a la creación de la infraestructura necesaria para la producción industrial privada y al control de los productos básicos que preservaran la autonomía económica del país (petróleo, energía eléctrica, química y siderúrgica). Al mismo tiempo se dieron grandes facilidades a los empresarios mediante el fortalecimiento de la política crediticia y fiscal que protegía la industria nacional. Con ello, resultó altamente beneficiada la iniciativa privada y la

¹¹ Entre 1960 y 1961 el Estado adquirió todas las empresas de generación y distribución de energía eléctrica, con lo cual que aseguró, de manera permanente, la distribución de esos insumos básicos.

burguesía industrial se fortaleció.

La realización de la producción se impulsó con la expansión del mercado interno a través de la incorporación de los asalariados al consumo de productos industriales; para ello se establecieron políticas de precios y salarios que permitieron el incremento del salario real y políticas de empleo que llevaron a que la población asalariada rebasara el 62% de la Población Económicamente Activa en 1968. (De la Garza, 1993).

Estas políticas de empleo y salario, aunadas al crecimiento inusitado de las ciudades, impulsaron también el surgimiento de un sector medio importante en la población del país, que para el inicio de los años setenta se consideraba comprendía el 20% de la población total.

En contraparte, concluyó la etapa de crecimiento de la agricultura, debido por un lado a la caída de los precios de los productos agrícolas básicos en el mercado internacional y por otro, a la prioridad que se dio en la inversión pública al fomento industrial en comparación al asignado al fomento agropecuario, que prácticamente no fue incrementado a largo del periodo. Así, la producción agrícola que hasta 1966 había contribuido significativamente al desarrollo general del país proporcionando alimentos a bajos precios y generando divisas con sus exportaciones, presentó una fuerte disminución en su ritmo de crecimiento que fue de sólo el 1.3% anual. Con ello, el nivel de vida de los campesinos se vio fuertemente afectada¹² y disminuyó considerablemente la disponibilidad de divisas.

Pero el tipo de industrialización seguido por México exigía la producción de bienes de consumo similares a los que se ofrecían en el mercado de los países más desarrollados. Ante la creciente necesidad de modernizar la planta productiva importando bienes de capital y la carencia de divisas para adquirirlos, el Estado impulsó la apertura a la inversión extranjera directa. Esta fue la manera más rápida y sencilla de adquirir la tecnología, maquinaria y equipo que se requería, elemento que influyó de manera crucial en el aparato productivo y en la estructura de clases de la sociedad.

Con la apertura al capital internacional ciertos sectores de la burguesía industrial pasaron a asociarse o subordinarse al capital extranjero, adquiriendo paulatinamente mayor fuerza y se inició un proceso de concentración del poder y del capital alrededor de un número relativamente pequeño de grupos empresariales que para el final del periodo constituían ya la espina dorsal del sector privado. Así, para 1970 alrededor de una docena de grupos

¹² Para 1970 del total de la fuerza rural, 36% apenas sobrevivía de la explotación de su parcela y tenía que ocuparse temporalmente en otras actividades y otro 58% estaba formado por campesinos sin tierras. (Sector Agrario, 1997)

dominaban las actividades industriales y financieras del país; esta situación le permitió a la gran empresa racionalizar su actividad, aumentar su eficiencia y acrecentar su influencia política, con todos los efectos que ello supone. (Meyer;1994)

Al mismo tiempo, la prioridad dada al fomento al ahorro interno del sector privado de la economía, por medio de subsidios y exenciones fiscales, llevó a que el Estado financiara su gasto y su creciente déficit a través de endeudamiento interno y externo. La deuda pública, que en 1958 representaba el 10.2% del PIB, en 1967, se elevó al 21%, con casi la mitad de endeudamiento externo. (Villarreal;1988) Es decir, en el afán de sostener el apoyo incondicional al desarrollo de la industria privada, la deuda externa se fue constituyendo en el principal mecanismo compensador del déficit y los pagos por intereses sobre ésta crecieron en forma acelerada e incidieron considerablemente sobre el desequilibrio externo.

Así, a pesar de que el Estado continuó manteniendo bajo su control directo una buena parte de la actividad económica y con ello preservó su poder de negociación frente a la creciente fuerza de la burguesía nacional e internacional, el hecho de que se dependiera cada vez más de la inversión extranjera directa y de los préstamos internacionales para seguir financiando el proceso de industrialización, significó un viraje importante en los objetivos iniciales del modelo sustitutivo, que se constituyó claramente en un modelo de desarrollo *desde fuera*.

El desplazamiento del Estado hacia una función directamente favorable a un sector de la burguesía industrial, aunado a la incapacidad del gobierno para abrir canales institucionales de participación para una sociedad cada vez más compleja, llevó a que el régimen instaurado a partir de 1940 y que se había caracterizado por una prolongada estabilidad política, anclada en el presidencialismo y el corporativismo, tuviera serios tropiezos.

El rumbo que se había dado al desarrollo económico, la recesión en la producción agrícola y el endurecimiento político durante el gobierno de Díaz Ordaz (1964-1970), dieron lugar a movimientos de protesta en el campo y a la aparición de diversos grupos guerrilleros; en la capital del país vastos contingentes de estudiantes y profesores, a los que se unía el movimiento obrero independiente, desafiaron la legitimidad del régimen y corroboraron con la represión sangrienta de que fueron objeto, su esencia autoritaria.

"La tónica de la vida económica, social y cultural de México entre 1940 y 1968 fue el cambio, la transformación acelerada e incluso caótica del entorno material y mental de los mexicanos. Frente a tal cambio contrastó la permanencia de las estructuras y formas del quehacer político. La transformación de todo, menos del sistema político, puso de manifiesto sus rigideces e inadecuaciones frente a una sociedad cuyas manifestaciones centrales ha-

bían empezado a desbordar a sus tutores... La del 68 no fue una crisis estructural que pusiera en entredicho la existencia de la nación; fue sobre todo una crisis política, moral y psicológica, de convicciones y valores que sacudió los esquemas triunfales de la capa gobernante; fue el anuncio sangriento de que los tiempos habían cambiado sin que cambiaran las recetas para enfrentarlos." (Aguilar y Meyer;1997,241)

2.2.3 El periodo 1970-1982: agotamiento del modelo y crisis estructural

Al iniciarse la década de los setenta se había hecho evidente la incapacidad de financiar la industrialización sustitutiva con recursos propios. Al mismo tiempo, la estabilidad de precios mantenida durante los catorce años anteriores, se veía seriamente amenazada por presiones inflacionarias provenientes de la recesión económica de los Estados Unidos y la continuidad del crecimiento económico peligraba debido a una fuerte contracción de la inversión privada.

Ante esto, el gobierno encabezado por Luis Echeverría (1970-1976) consideró necesario promover la sustitución de importaciones de bienes de capital, a fin de sostener el desarrollo industrial sin depender de manera fundamental de las inversiones extranjeras. Esto requería tanto de inversiones sustanciales como de mercados mayores, de tal manera que la solución era aumentar por igual el mercado interno y las exportaciones de manufacturas, es decir, empezar a competir con los grandes países industriales en su propio terreno con producción que hiciera uso del más abundante recurso mexicano: mano de obra.

En un primer momento el gobierno intentó asociarse con el resto de los países de América Latina para crear un gran mercado regional que mantuviera una protección frente al resto del mundo, pero la disminuyera en el interior de los países latinoamericanos. Surgió así la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALAC). Desde un principio el proyecto se vio frenado por los temores de una hegemonía de Brasil, Argentina y México sobre el resto de los países de la región y, finalmente, la opción latinoamericana quedó cancelada, al menos por el momento. Ante el fracaso de la ALALC, el gobierno mexicano buscó mercados extracontinentales, pero sin mucho éxito.

Se optó entonces por lo que parecía la única salida: el aumento de la participación del Estado en el proceso de la producción, aunque ello representara un mayor endeudamiento externo. La intervención creciente y directa del Estado en la economía, financiada fundamentalmente por préstamos externos, se tradujo en un crecimiento sin precedentes del sector paraestatal y en una desmesurada expansión del gasto público. Para mediados de los años setenta las empresas públicas y paraestatales aportaban el 100% de la producción

de petróleo, petroquímica básica, electricidad, azufre y servicios telefónicos; el 95% de la elaboración de fertilizantes y el 50% de acero; el 80% de la producción de tabaco y henequén; el 40% de la producción azucarera y el 28% de la de algodón; además, el sector paraestatal participaba con el 90% del mercado de autobuses. (Granados;1988)

Sin embargo, las políticas implantadas no pretendieron en ningún momento reducir la participación de la iniciativa privada en la vida económica del país, por el contrario, el Estado continuó apoyando a los empresarios mediante la política fiscal, los bajos precios y tarifas de las empresas públicas, el mantenimiento de aranceles proteccionistas y el otorgamiento de estímulos a las exportaciones; asimismo realizó grandes esfuerzos por ampliar la infraestructura física necesaria para el desarrollo económico y defendió, a costos muy altos, la estabilidad cambiaria.

El sector industrial experimentó un rápido proceso de expansión, transformación y consolidación; su ritmo de crecimiento dio lugar a un proceso de diversificación que significó una reducción de la relativa importancia de los sectores tradicionales y un aumento correlativo de bienes intermedios y de capital, en especial de la rama metalmeccánica (fabricación de electrodomésticos y fabricación y ensamble de vehículos automotrices, tractores y maquinaria) y del sector de productos químicos. (Villarreal;1988)

En contraparte, el proceso de sustitución se estancó y comenzó a mostrar signos de deterioro. La inflación se incrementó 126% durante el sexenio y se quintuplicaron tanto la deuda externa como la pública. (Calva;1999)

Aunado al fuerte incremento del gasto público, el gobierno de Echeverría intentó actualizar el sustento ideológico del régimen de la Revolución, reconoció las inequidades y deformaciones acumuladas, e intentó, desde arriba, una nueva legitimidad, un nuevo consenso que revitalizara las instituciones y el discurso de la Revolución Mexicana. Fue el sexenio de las autocríticas, el discurso populista, la estimulación de la inconformidad y la crítica a las oligarquías que se habían fortalecido durante el pacto del desarrollo estabilizador. Su política económica, a la que denominó de "desarrollo compartido", se fijó teóricamente como objetivos centrales el aumento sustancial del empleo, el mejoramiento de la distribución del ingreso y, en consecuencia, de la calidad de vida de los sectores populares; el fortalecimiento de la independencia económica mediante la reducción del desequilibrio del comercio exterior y un mejor aprovechamiento de los recursos materiales disponibles.

Como parte de la llamada "apertura democrática", se llevó a cabo una reforma política que pretendió abrir un mayor margen de participación a los partidos de oposición, se realizó una reforma educativa tendiente a fortalecer la cobertura y la calidad de la educación en

los distintos niveles; y se instrumentó una política relativamente favorable en mejoras salariales y prestaciones para los trabajadores, se otorgaron aumentos salariales de emergencia, se establecieron en las empresas paraestatales contratos colectivos favorables a los trabajadores y los salarios mínimos en términos reales alcanzaron su máximo histórico en 1976.

A pesar de estas medidas tendientes a aminorar los efectos de la inflación sobre el nivel de vida de los trabajadores, durante los años de 1971 a 1976, tuvo lugar la llamada Insurgencia Obrera, término usado por los trabajadores disidentes para designar tanto a los movimientos pro independencia sindical, como a las luchas libradas por la creación de nuevos sindicatos. La insurgencia obrera fue configurándose conforme el efecto inflacionario se dejó sentir en la contracción de los salarios reales y porque, en medio de la crisis, los tradicionales controles del gobierno sobre las estructuras sindicales no pudieron ejercerse cabalmente en todas las zonas del proletariado industrial. "Con la inflación, pareció que se perdía el equilibrio de ese control sindical al tambalearse lo que hasta entonces era su principal base material de sustentación: la garantía de salarios y trabajos estables y la red de prestaciones compensatorias." (Aguilar y Meyer;1997,245)

Al finalizar el sexenio se produjo también una "rebelión" de los sectores modernos que el propio modelo de desarrollo había protegido: banqueros, empresarios y comerciantes que, irritados con el populismo de Echeverría (más verbal que real), promovieron una retracción de la inversión y fuga de capitales, cuyo desenlace fue la devaluación del peso.

La devaluación de 1976, ocurrida después de veintidós años de estabilidad cambiaria, fue el efecto más elocuente del creciente desequilibrio con el exterior y del agotamiento del modelo. Después de ella, México suscribió un Convenio de Facilidad Ampliada con el Fondo Monetario Internacional que señalaba los lineamientos que debían seguirse para ajustar el desequilibrio externo: limitantes al déficit global del sector público, al incremento de la deuda externa y a la emisión de dinero; medidas tendientes a liberar tanto el mercado interno, a través de la eliminación de subsidios y controles a los precios, así como el comercio internacional, reduciendo aranceles a las importaciones y subsidios a las exportaciones; en otras palabras, reducir la participación del Estado como agente económico. Eran los lineamientos que señalaban el nuevo camino de la economía mundial, el regreso de las fuerzas del mercado como sustento del crecimiento económico y la hegemonía del capital financiero internacional.

Pese al acuerdo, México tampoco instrumentó en ese momento las medidas típicas de ajuste monetarista gracias a que las ventas de petróleo al exterior ofrecieron nuevas

perspectivas para el financiamiento de la brecha externa. Empleando el petróleo y el endeudamiento externo como instrumentos de financiamiento, en lugar de una liberación comercial a ultranza, se inició un proceso de racionalización del proteccionismo con tratamiento gradual; en vez de contraer la demanda agregada, se aceleró la inversión, principalmente del sector público; y, asimismo, lejos de minimizar al Estado como agente económico, se incrementó su participación en la economía, sobre todo por su inversión en el sector petrolero.

Los nuevos descubrimientos de yacimientos petroleros, y las condiciones favorables para las exportaciones de hidrocarburos posibilitaron la obtención de saldos positivos en la balanza de pagos. Entre 1977 y 1981 el proceso de desarrollo económico se ancló en la exportación de hidrocarburos; el gasto público aumentó del 39.5% del PIB en 1977 al 47.2% en 1981 y la tasa anual de crecimiento de la economía fue superior al 8% (Villarreal;1988)

A su vez, se produjo un déficit presupuestal sin precedentes, éste se incrementó del 5.2% del PIB en 1977 al 16.5% en 1982. Asimismo, este excesivo gasto público, financiado en gran medida con créditos del exterior, desequilibró de tal manera el presupuesto gubernamental que para 1982 el pago de intereses sobre la deuda externa pública y privada llegó a ser el determinante principal del déficit en cuenta corriente.

Baste mencionar que entre 1977 y 1981 se importaron 60 000 millones de dólares de productos manufactureros y se exportaron sólo 14 000 millones, generando así un déficit acumulado de 46 000 millones de dólares. (Villarreal;1988) Aunque el valor de las exportaciones petroleras creció en forma muy acelerada, no fue suficiente para pagar las importaciones necesarias para satisfacer el ritmo de crecimiento, también vertiginoso, de la estructura productiva desarticulada y dependiente heredada del desarrollo estabilizador.

Asimismo, al presentarse signos inequívocos de agotamiento del mercado interno como fuente de dinamismo, el Estado reorientó abiertamente su inversión hacia las fracciones empresariales interesadas en desarrollar una industrialización vinculada a las exportaciones y a la producción de bienes intermedios de capital. Mediante políticas definidas y puntuales, el Estado auspició transferencias de excedentes financieros desde las fracciones de la burguesía orientadas hacia el mercado interno y de las clases trabajadoras, hacia las fracciones del capital más vinculadas a las nuevas exportaciones, tratando de mantener un difícil equilibrio entre la sustitución vertical de importaciones asentada en el mercado interno y una mayor apertura externa.

En síntesis, a pesar de que entre 1970 y 1980 la economía presentó una dinámica sostenida creciendo a una tasa media anual de 7.3% y, durante los últimos cuatro años del periodo, el PIB incrementó su promedio anual al 8.5%, el desequilibrio externo continuó

siendo la restricción fundamental para el crecimiento, dado que no se utilizó el petróleo como una verdadera palanca para el desarrollo, sino como un instrumento de ajuste al desequilibrio externo. (Villarreal;1988)

En 1981, en el marco de la crisis económica mundial, las hipótesis sobre las que se apoyaba la política económica dejaron de cumplirse al producirse una baja significativa de los precios internacionales del petróleo, desembocando en la llamada crisis de la deuda en 1982; ésta fue la manifestación más elocuente de la crisis estructural que señalaba el agotamiento del modelo sustitutivo y el triste fin de una política que se había anunciado en sus inicios como el verdadero camino a la independencia económica de nuestro país.

En un intento de resumir y al mismo tiempo presentar un panorama general del desenvolvimiento de la política económica a lo largo de los cuarenta años de instrumentación del modelo sustitutivo de importaciones, se presenta el siguiente cuadro que da cuenta de la evolución de los principales indicadores macroeconómicos.

Cuadro 1
Indicadores Macroeconómicos por sexenios presidenciales (1935-1982)

Concepto	1935-40 Lázaro Cárdenas	1941-46 Avila Camacho	1947-52 Miguel Alemán	1953-58 A. Ruiz Cortinez	1959-64 A: López Mateos	1965-70 G. Díaz Ordaz	1971-76 Luis Echeverría	1977-82 J. López Portillo
Porcentaje de crecimiento por sexenio								
PIB	30.1	42.9	39.9	44.9	47.5	48.8	43.1	42.2
PIB por habitante	17.4	21.4	18.1	20.8	21.1	23.1	18.2	20.5
Salario mínimo real	22.6	-39.3	13.1	28.7	60.5	30.7	20.6	-26.0
Inflación	35.8	123.0	74.9	38.9	14.4	17.6	126.3	517.4
Valores en el último año del sexenio								
Deuda externa	238.8	466.5	382.2	798.0	2 204.3	4 484.3	26 100	80 967.2
Deuda pública	238.8	466.5	382.2	798.0	2 056.0	4 262.8	19 600.2	58 874.2
Inversión extranjera directa	31.6	159.7	526.9	1 125.5	1 862.1	2 822.3	5 315.8	10 786.4

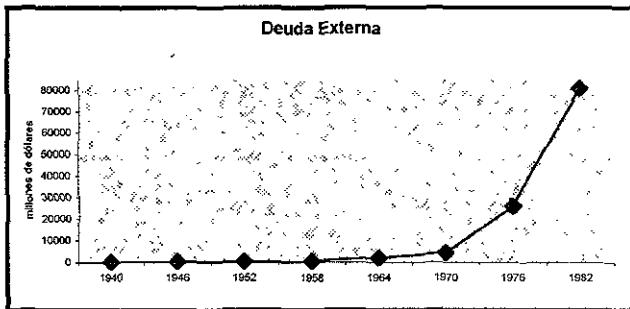
Fuente: Tomado de Calva, José Luis. *El Modelo Neoliberal Mexicano*. Juan Pablos Editor, México 1999; página 24, cuadro 4

En los datos presentados destaca el constante crecimiento del PIB y del PIB por habitante (que se incrementaron a una tasa media anual del 6.20% y 3.09% respectivamente), reflejo del continuo crecimiento económico que trajo consigo el proceso de industrialización; así como el incremento sostenido del salario mínimo real a partir del sexenio de Miguel Ale-

mán y el inicio de su declinación en el sexenio de López Portillo.

Las cifras de la inflación dan cuenta de la dimensión que empezó a cobrar este fenómeno durante los dos últimos sexenios de vigencia del modelo sustitutivo, años en los que los efectos del agotamiento del mismo trataron de ser compensados con un mayor gasto público, financiado en buena medida con préstamos, con lo que se registró un significativo incremento tanto de la deuda pública como de la deuda externa, a la que se recurrió de manera desmedida a partir de los años setenta, como puede observarse en la gráfica 1.

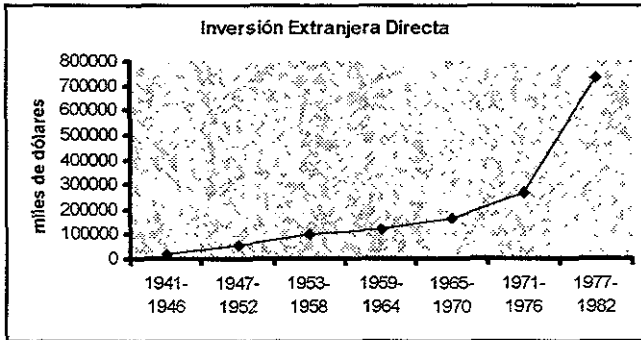
Gráfica 1



Fuente: Calva, José Luis. El Modelo Neoliberal Mexicano, Juan Pablos Editor, México 1999, página 24, cuadro 4

Como se ha señalado a lo largo de las páginas anteriores, una de las características fundamentales del modelo industrializador fue el papel del Estado como inversor económico. La inversión fija bruta por habitante creció a una tasa media anual del 6.51% entre 1940 y 1982 (Calva;1998) y, aunque la inversión pública federal creció constantemente en todos los sexenios estudiados, no puede dejar de destacarse el viraje en la política económica que tuvo lugar a mediados de la década de los cincuenta y que abrió las puertas a las inversiones de capital extranjero, cuya participación se incrementó significativamente en el último periodo del modelo (ver gráfica 2).

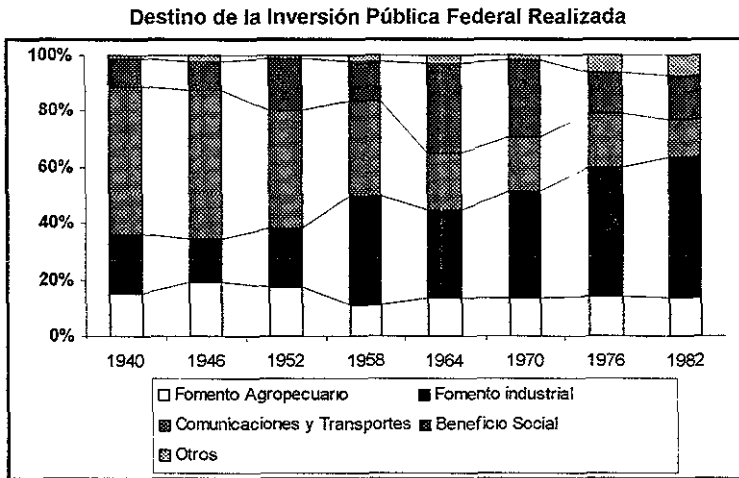
Gráfica 2



Fuente Estadísticas Históricas INEGI, 1994; Cuadro 16.6

Resulta fundamental considerar también las prioridades que asignó la política económica al desarrollo de los diferentes sectores de la economía en los distintos periodos, aspecto del que da cuenta el destino de la inversión pública federal realizada, como se muestra en la siguiente gráfica.

Gráfica 3



Fuente: Estadísticas Históricas; INEGI, 1994. Cuadro 16.3

Destaca la prioridad que se dio en la inversión pública a los rubros de comunicaciones y transportes y al fomento agropecuario durante la década de los cuarenta y la primera mitad de la década de los cincuenta, aspectos que se vieron reducidos significativamente durante los siguientes años a favor del fomento industrial; la inversión pública en ese rubro se tradujo tanto en la creación de importantes industrias paraestatales como en el cada vez mayor fortalecimiento de la industria privada, relegando de manera sistemática el desarrollo agropecuario. Cabe señalar también la importante presencia de inversión pública en el rubro denominado Beneficio Social, con el cual se financiaron los programas y acciones impulsadas por el Estado Benefactor.

2.3 Estado Benefactor y Marginalidad

A lo largo de los 40 años del modelo sustitutivo de importaciones el Estado mexicano, autoritario¹³ y corporativo, fue concebido también como promotor público de bienestar. El llamado Estado benefactor (welfare state) o estado asistencial, como una de las características que adquiere la forma social del Estado, puede definirse, en una primera aproximación, "como un Estado que garantiza estándares mínimos de ingreso, alimentación, salud, habitación, educación a todo ciudadano como derecho político y no como beneficencia" (Bobbio;1994,551).

Acorde con la forma de Estado y en congruencia con el modelo en su conjunto, la política social, entendida como el conjunto de prestaciones de bienes y servicios que hace el sector público en función de la satisfacción de las necesidades básicas de la población, buscaba impulsar una serie de medidas y crear instituciones que coadyuvaran al bienestar con un pretendido carácter universal y colectivo, en base al reconocimiento del acceso a los bienes y servicios como derechos ciudadanos.

Se consideró entonces la política social como signo distintivo del Estado mexicano y también como signo de origen ya que, se afirmó: "Estado y gobierno emanan de una revolución social, o con mayor precisión de la convergencia de muchos movimientos revolucionarios que conforman una coalición o alianza para gobernar. El pacto entre esas fuerzas se sustenta en una plataforma social que se consagra como mandato constitucional. La promoción de la justicia social y el bienestar se definen desde entonces como función esencial del

¹³ Autoritario en tanto centralizador de las decisiones, excluyente de las oposiciones, no competitivo políticamente, no pluralista y basado en una cultura no democrática de carácter patrimonial. (De la Garza;1993)

Estado y el gobierno, como su razón de ser. En una nación diversa y plural, marcada por la diferencia y la desigualdad, cruzada por intereses distintos y hasta contradictorios, con contrastes abismales, la política social se constituye en factor de unidad, de coherencia nacional." (Warman;1994,7)

Implícitamente esta concepción reconoce que el espacio de la política social se ubica en la necesidad de complementar los desajustes propios que se desprenden de la relación trabajo asalariado-capital y de generar condiciones estables para el desarrollo de sistemas democráticos.

Fue en esa medida que la política social respondió, en lo fundamental, a las necesidades del modelo de desarrollo. Al ser diseñada en función de la estrategia de acumulación basada en la ampliación del mercado interno, la creación de empleo y el fortalecimiento del salario real fueron el eje central de la política social y las llaves de acceso a un conjunto amplio de servicios y satisfactores ofrecidos por el Estado y por el mercado. Estado, empresa privada y sindicatos constituyeron el trípode político sobre el cual se apoyó ésta; los sindicatos asumieron la representación de los miembros activos del mercado de trabajo formal y ampliaron la cobertura de necesidades básicas a los jubilados, pensionados, menores de edad, amas de casa, etc.

El Estado impulsó además, la creación de instituciones asistenciales, públicas y privadas, para atender a quienes se encontraban fuera del mercado de trabajo y fuera también de la acción integradora de los sindicatos. De esa manera "la política social tuvo un carácter eminentemente promocional a través de una activa participación estatal ligada a los grupos empresariales que conducían el proceso global de acumulación. Tuvo también una dimensión democratizadora, en la medida en que la ampliación del acceso a recursos estuvo estrechamente ligada a la ampliación de los espacios de participación política y social de los involucrados, sin desconocer, empero, la subordinación de esta dimensión promocional y participativa a un esquema específico de acumulación de capital " (Vilas;1995,18)

Congruente con el modelo de desarrollo, la política social instrumentada entre 1940 y 1980, incluyó fundamentalmente la vertiente socioeconómica (políticas de empleo y salario) y la vertiente servicios-beneficios, postulando abarcar con sus acciones al conjunto de la sociedad.

Sin embargo, la extensión y complejidad de la inversión estatal, el espacio para las regulaciones gubernamentales, la amplitud de las relaciones directas entre agentes de la economía y el modo en que las políticas públicas y los recursos del Estado se articulan a las fuerzas del mercado, no son relevantes en sí mismos, sino en cuanto se relacionan con inte-

reses sociales y económicos específicos y, por consiguiente, con actores promovidos o marginados a través de la intervención estatal directa o indirecta.

2.3.1 La vertiente socioeconómica de la política social: empleo y salario

Las políticas de empleo y salario fueron el mecanismo fundamental para fortalecer el mercado interno y garantizar la realización de la producción manufacturera. Al mismo tiempo, el empleo formal se constituyó en la vía de acceso a una gran gama de servicios-beneficios prestados por el Estado y el poder adquisitivo del salario real posibilitó elevar en cierta medida el nivel de vida de algunos sectores de la sociedad.

A lo largo de todo el periodo, especialmente a partir de la década de los cincuenta, se produjo un aumento sostenido en la creación de empleos y la participación de los ingresos salariales en el ingreso nacional registró una tendencia ascendente.

Pero el acelerado crecimiento demográfico registrado en la década de los cincuenta y los sesenta que provocó un rápido crecimiento de la población en edad de trabajar, aunado a la política económica que concentró el grueso de la inversión pública y privada en el desarrollo del complejo industrial, favoreciendo a ciertos sectores en detrimento de otros, incidieron significativamente en la naturaleza y las características de los mercados de trabajo en el país y en la inequitativa distribución del ingreso.

En lo que se refiere al empleo, debe destacarse en primer término, la gran diferencia que se registró entre el crecimiento de la Población Económicamente Activa (PEA) rural y urbana. El estancamiento agrícola iniciado a mediados de los años sesenta provocó una lenta expansión de la PEA rural, a tasas no mayores de 1.5% anual en promedio; en contraste, la PEA urbana creció a tasas 3 veces mayores que las rurales, como producto de las crecientes corrientes migratorias del campo a la ciudad, en busca de mejores remuneraciones y oportunidades ocupacionales. Sin embargo, el empleo remunerado creció, en el agregado, a tasas menores que la PEA urbana, lo que provocó el aumento sistemático de la ocupación no remunerada y del desempleo abierto, por lo menos antes del auge petrolero. Fue sólo entre 1978 y 1981, con el rápido crecimiento económico sustentado en la exportación de petróleo, que se generaron empleos remunerados a una tasa mayor que la del crecimiento de la población económicamente activa, como se muestra en el cuadro 2. (Hernández Laos; 1992)

Cuadro 2
Evolución de la Población Económicamente Activa (PEA) rural y urbana
y de la ocupación remunerada y no remunerada y desocupada. 1960-1981
(Miles de personas y puestos de trabajo)

CONCEPTO	1960		1971		1977		1981	
	Abs	%	Abs	%	Abs.	%	Abs.	%
PEA	10,220	100	14,100	100	17,353	100	20,100	100
Tasa (%)	—		3.0		3.5		3.6	
--- Rural	n.d		5,655	40.1	6,201	35.7	6,581	32.7
Tasa(%)	—		—		1.5		1.5	
--- Urbana	n.d		8,445	59.9	11,152	64.3	13,519	67.3
Tasa (%)	—		—		4.7		4.8	
Ocupación Remunerada	9,916	97.0	13,322	94.5	16,238	93.6	20,028	99.6
Tasa (%)	2.7		3.4		5.4		0.0	
Ocupación no remunerada y desocupados abiertos	304	3.0	778	5.5	1,115	6.4	72	0.4
Tasa (%)			8.9		6.2		(-) 49.0	

Fuente: Tomado de Hernández Laos. *Crecimiento y Pobreza en México* UNAM, 1992, página 56, Cuadro 2.2

Debe mencionarse también que el crecimiento del empleo remunerado registró un marcado sesgo hacia las actividades comerciales y de servicios: de los 310 mil empleos remunerados que se crearon cada año en promedio entre 1960 y 1970, el 64% se generó en actividades comerciales y de servicios; el 27% en actividades industriales y sólo el 9% en el sector agropecuario. Durante la década de los setenta la proporción fue similar: de los 671 mil empleos remunerados que se crearon cada año en promedio entre 1971 y 1981, el 62% se concentró en comercio y servicios; el 30% en la industria y el mismo 9% en las actividades agropecuarias. (Hernández Laos;1992)

En otras palabras, el proceso industrial se constituyó en la fuente más dinámica en términos de empleo formal, la manufactura y sobre todo los servicios complementarios a ésta impulsaron de manera sostenida la generación de empleos a lo largo de todo el periodo; sin embargo, éstos se concentraron principalmente en las zonas urbanas y no alcanzaron a absorber a la totalidad de la población que llegaba a la edad de trabajar, dando lugar al aumento sistemático del desempleo abierto y del mercado informal de trabajo.¹⁴

¹⁴ "El mercado formal comprende las actividades <<modernas>>, intensivas en capital y sujetas a la legislación laboral, en tanto que el informal incluye las ocupaciones tradicionales de baja productividad, especialmente en los sectores comerciales y de servicios." (Hernández Laos;1992)

En lo que se refiere a los salarios, cabe destacar que su participación en el ingreso nacional¹⁵ se redujo considerablemente durante la década de los cuarenta, para registrar una tendencia ascendente a partir de los cincuenta conforme se avanzó en el proceso de industrialización vía sustitución de importaciones. "En efecto, las remuneraciones a los asalariados, de representar cerca del 37% en 1940, redujeron su participación a sólo 27.9% al inicio de los cincuenta, para aumentar su importancia relativa de manera sostenida en los siguientes 25 años, y llegar a representar el 46% del ingreso nacional en 1976. Durante el auge petrolero tal participación se mantuvo relativamente constante con pequeñas fluctuaciones y, a partir de 1983, se redujo abruptamente para alcanzar el 39.3% en 1986". (Hernández Laos;1992,82).

La menor participación de los salarios en el ingreso durante los cuarenta se debió a que entre 1940 y 1955 el sector industrial incrementó su tasa de ganancia, no como producto de la modernización productiva, sino del incremento de la tasa de explotación, vía la depresión del salario real. Sin embargo, hacia mediados de los cincuenta el panorama productivo fue cambiando, "la productividad se incrementó considerablemente entre 1955 y 1970 y la acumulación del capital no descansó más en la depresión del salario real.. [sino] en la forma relativa, tanto en la modernización productiva de las empresas de punta, como en la asimilación de los asalariados al consumo de productos capitalistas." (De la Garza;1993,71)

El tipo de relaciones sociales que predominaron en los procesos productivos, las tayloristas¹⁶, caracterizadas por el uso instrumental de la fuerza de trabajo y su no compromiso con la productividad y la calidad, posibilitaron que los pactos corporativos y la influencia de los sindicatos incidieran tanto o más que la productividad misma en los salarios.

El incremento del salario real fue significativo en las áreas urbanas durante la década de los sesenta y buena parte de la década de los setenta. Los salarios mínimos, se incrementaron de manera sostenida a una tasa anual promedio de 4.8% en términos reales entre 1960 y 1977. El ingreso promedio por hogar creció a una tasa de 5.1% anual entre 1963 y

¹⁵ "... una mayor participación de los ingresos salariales en el ingreso nacional resulta indicativo, además de la distribución del ingreso, de la evolución de la importancia del trabajo asalariado y de sus remuneraciones en términos reales." (Hernández Laos;1992,82)

¹⁶ El Taylorismo es una forma de organización en la que hay una división minuciosa del trabajo, con funciones precisas de los puestos; separación entre producción y mantenimiento, entre supervisión y trabajo directo. Su caso extremo es el trabajo estandarizado y medido en tiempos y movimientos (muchos niveles de mando con ámbitos claros, estructura de carácter militar, estilo de autoridad burocrática, con muchas reglas formalizadas, con supervisión personal o por medio de equipos y canales de comunicación formales). A la organización fordista con cadena de montaje, podría considerársele como una forma perfeccionada de la taylorista. (De la Garza;1993,59)

1968 y a una tasa de 2.7% entre ese año y 1977. A partir del auge petrolero (1977-1981) esta tendencia se vio revertida; el poder adquisitivo del salario mínimo comenzó a decrecer a una tasa de -3.3% anual en promedio y el ingreso promedio por hogar registró una reducción de -1.7% anual entre 1977 y 1984. (Hernández Laos;1992)

Por el contrario, en correspondencia con la disminución de la producción agrícola, los sectores campesinos sólo vieron incrementados sus ingresos reales a una tasa media anual del 2.4% en el periodo 1960-1987. (Hernández Laos;1992). Así, entre 1958 y 1977, el 20% de las familias más pobres incluyó cada vez una mayor proporción de familias rurales, de 28% en 1958, éstas representaron el 50% en 1977; mientras que se registró un incremento menor en la proporción de las familias pobres urbanas, que de representar el 10% en 1958, aumentaron a 19.6% en 1977. (CONAPO,1990)

Durante el periodo también se registraron ciertas variaciones en la distribución del ingreso. Entre 1963 y 1977 se incrementó la participación de los estratos intermedios, a costa principalmente de una reducción paulatina de la participación de los hogares de mayores ingresos. En cambio, entre 1977 y 1984, los hogares con ingresos intermedios vieron descender sus ingresos, en tanto que los de mayores y menores ingresos aumentaron su participación. (Hernández Laos;1992)

Cuadro 3
México. Distribución del ingreso de los hogares (%)

Percentiles de Hogares	1963	1967	1977	1984
40% más pobre	10.1	11.2	12.6	13.0
50% intermedio	46.0	53.2	52.6	51.6
10% más rico	43.9	35.6	34.8	35.5

Fuente: Tomado de Hernández Laos. *Crecimiento y Pobreza en México*. México, 1992, pág. 91 cuadro 2.15

Sin embargo, es necesario destacar que el incremento de los salarios reales y las variaciones en la distribución del ingreso, no hicieron que se modificara en lo fundamental la inequitativa distribución de la riqueza en la sociedad. Para el inicio de los sesenta, el 78.6% de los hogares recibía un ingreso mensual inferior al promedio; esta proporción se mantuvo hasta finales de esa década y se redujo tan sólo a aproximadamente el 72% entre 1977 y 1984. Es decir, la distancia de los ingresos de los hogares más pobres respecto de los ingresos promedio por hogar, si bien tendió a reducirse levemente nunca dejó de ser conside-

table. (Hernández Laos;1992)

2.3.2 La vertiente de servicios-beneficios

Durante la vigencia del modelo de industrialización sustitutiva, la política social hizo énfasis también en la vertiente de servicios-beneficios, entendiendo el acceso a ellos como derechos sociales, reconocidos en la legislación.

De acuerdo a Enrique González Tiburcio¹⁷ los lineamientos de política social se mantuvieron estables desde 1917 debido a que "En el caso de México las políticas sociales son un mandato constitucional, ésta es una característica que nos diferencia de otros países, donde las políticas sociales son opciones de gobierno y es una diferencia fundamental, entre lo que son gobiernos que tienen políticas sociales y lo que son Estados que tienen un mandato constitucional en términos de derecho social" (González;2000,3). Sin embargo, afirma, es posible diferenciar entre la Revolución y 1982, dos grandes momentos de la política social mexicana.

Durante la primera etapa que abarca desde 1917 hasta 1942, lo que fundamentalmente se repartió a través de las acciones de política social, fueron la riquezas, sobre todo la tierra y se trató, al mismo tiempo, de construir mecanismos para proveer a la población de educación y salud. La segunda etapa, que abarca de 1942 a 1982, se caracterizó por una gran capacidad gubernamental de construcción institucional que se vio concretada en la creación del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS); el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado (ISSSTE); la Compañía Nacional Distribuidora (que se transformó en CONASUPO); el Instituto Nacional de Protección a la Niñez (INPI), que al fortalecerse desembocó en la creación del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF); y el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT), entre otros. El objetivo fue crear el aparato institucional que permitiera generar una prestación directa de los servicios públicos que el Estado mexicano había prometido a la población. "Es una etapa donde se articula de manera virtuosa el crecimiento económico sostenido con el gasto social creciente y una gran creación institucional. Cualquiera que sean los indicadores que se tomen dentro de estas fechas, todos hablan de mejoras constantes en el bienestar de la población: salud, educación, vivienda, esperanza de vida al nacer, etc.... La característica más importante que tiene esta etapa es que el Estado adquiere -y es prestador directo- de muchos de estos servicios y se observan escasas ac-

¹⁷ Director General de Coordinación y Análisis social de la Secretaría de Desarrollo Social durante el gobierno de Ernesto Zedillo.

ciones de filantropía privada o de la acción de los privados." (González,2000,3)

Estos lineamientos se reflejaron en la evolución del gasto social, que creció en un 23% en la década de los sesenta, a principios de los setenta se incrementó en un 17.3% , y a fines de esa década presentó una tasa de crecimiento de 9.0%". Con ello, especialmente entre 1950 y 1976 se realizaron importantes inversiones en infraestructura social: educación, salud, vivienda, capacitación de la fuerza de trabajo, etc. (Bolívar;1996,124)

La política educativa centró su atención en aumentar la matrícula escolar con especial interés en el nivel básico y a partir de la década de los sesenta en la educación de adultos, logrando reducir la tasa de analfabetismo¹⁸ y aumentar el nivel educativo general de la población. La idea central que inspiró las políticas educativas fue la convicción de que la educación no es un gasto social sino una inversión que aumenta la productividad del trabajo, favorece la innovación tecnológica y mejora las habilidades y destrezas del trabajador. Sin embargo, la oferta educacional que rebasaba la instrucción primaria se limitó casi exclusivamente a los centros urbanos donde las exigencias en relación al nivel educativo de los trabajadores eran mayores.

Se eligió la seguridad social pública como forma institucional (IMSS, ISSSTE) de garantizar atención médica, pensiones, compensación de la pérdida del ingreso por accidente, enfermedad o maternidad y de acceso a programas de vivienda y subvenciones familiares y al esparcimiento. Y gran parte de los esfuerzos del Estado se destinaron a la mejora de los niveles de salud de la población también de forma institucional, a través de la Secretaría de Salubridad y Asistencia, del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF), etcétera. Gracias a ello se incrementó el número de hospitales y clínicas y se impulsaron programas masivos de vacunación y para la prevención de enfermedades infecciosas, entre otros, con lo que se redujo sensiblemente la mortalidad infantil y materna y aumentó la esperanza de vida al nacer, que en 1940 era de 41.5 años en promedio, a alrededor de 61 años en 1970 y de 66 años para 1980

El derecho familiar a la vivienda también fue atendido a través de diversas instituciones públicas; pero el acceso a ella estuvo vinculada casi completamente al mercado formal de trabajo por lo que los principales beneficiados fueron los trabajadores agrupados en los grandes sindicatos nacionales, tanto de la industria como al servicio del Estado.

Por el carácter y la cobertura alcanzados es posible caracterizar al Estado mexicano durante esta etapa como un Estado de bienestar; cabe destacar en este sentido que el Es-

¹⁸ La tasa de analfabetismo de la población mayor de 15 años que en 1940 era del 54.04%, había disminuido al 17.01% para 1980. (CONAPO,1990)

tado reconoce en su legislación el concepto de derechos sociales, con lo cual se tiende a desmercantilizar el acceso a los bienes y servicios básicos;¹⁹ eligió la seguridad social pública como forma institucional de garantizar el acceso a ellos; fue el responsable principal de la educación en todos los niveles; y organizó, administró y financió programas de vivienda pública y de subvención al consumo popular. (Laurell;1992)

Sin embargo, no puede dejar de señalarse que las fuertes inversiones públicas realizadas y los servicios proporcionados por el Estado, se concentraron prioritariamente en las áreas urbanas e incluyeron fundamentalmente a las personas incorporadas al mercado formal de trabajo y a sus familias. De tal suerte que, a pesar del carácter de la política social y de la cobertura alcanzada, se dejó sin protección a grupos importantes de la población.

2.3.3 Pobreza y marginación social

La política social prevaleciente con el modelo sustitutivo de importaciones no incluyó políticas específicas de lucha contra la pobreza, sino que favoreció la promoción del empleo, del salario y del consumo individual y colectivo en una estrategia de desarrollo extensivo; asimismo, buscó incrementar el acceso a los servicios proporcionados por el Estado. Merced esta combinación de factores, a nivel nacional se registró una disminución de la incidencia relativa de la población pobre como porcentaje de la población total.

"El crecimiento del número de personas en condiciones de pobreza durante los sesenta y los setenta fue menor que el registrado por la población nacional, lo que redujo notablemente la incidencia relativa de la pobreza en esos años, al pasar de alrededor de 78% en 1963 a entre 46 y 49% en 1981. ... La reducción más significativa se registró, sin embargo, en la incidencia relativa de la pobreza extrema durante los años sesenta y los setenta, al pasar de dos terceras partes de la población nacional en 1963 a entre una cuarta y una quinta parte en 1981..." (Hernández Laos;1992)

Sin embargo, como se expuso en páginas anteriores, con la política económica instrumentada se favoreció en primer término, a la burguesía industrial y se incorporó a ciertos beneficios del proceso de industrialización a los sectores vinculados al mercado formal de trabajo de la industria y los servicios. A lo largo de los años, afloró lo que constituyó una de las principales preocupaciones de la época: la marginalidad. Es decir, la existencia de cada

¹⁹ La introducción de derechos sociales implica liberar a las personas del status de mercancía pura. La desmercantilización ocurre cuando un servicio es prestado como un derecho y cuando una persona pueda sustentarse sin depender del mercado, de tal manera que no se deja del todo la nivelación de la riqueza al libre juego de las fuerzas del mercado. (Boltznik, 1998)

vez mayores grupos de la población que estaban impedidos de ocupar los roles de mayor productividad del sistema y que estaba forzada a refugiarse en una estructura de actividad económica que, como tal, era también marginalizada.

Las reflexiones teóricas y las investigaciones empíricas sobre la marginación social, se iniciaron en México en la década de los cincuenta y tendieron a conceptualizar la marginación como un fenómeno transicional. En un inicio ésta fue considerada como producto de la resistencia de origen histórico y sociocultural de los actores tradicionales para integrarse al proceso de modernización, que se expresaba como la persistencia de economías de autoconsumo, con parcial inserción a la economía de mercado y población con bajos ingresos monetarios como resultado de una productividad del trabajo inferior a la media social.

Posteriormente, el concepto fue utilizado para explicar la situación del campesinado y de los grupos indígenas, concibiendo la marginación como fruto de la parcial integración de estos sectores al proceso de modernización, es decir, como producto del "dualismo estructural" de nuestras sociedades y considerando que, conforme la industrialización se intensificara, estos sectores serían incorporados al esquema de desarrollo y la marginación tendería a erradicarse.

A mediados de la década de los sesenta, cuando se desvanecía la euforia del crecimiento sostenido y empezaron a manifestarse con mayor intensidad los fenómenos de marginación rural y urbana, las conceptualizaciones inspiradas en el "dualismo estructural" y en el "desarrollismo", fueron revisadas críticamente en diversos países de América Latina. Los enfoques críticos englobados en la llamada Teoría de la Dependencia, aportaron una nueva concepción teórica de la marginación social, subrayando el carácter estructural del fenómeno, encontrando su fundamento en las propias características del sistema capitalista y específicamente en las del patrón de acumulación.

Bajo esta perspectiva, surgieron los conceptos de "masa marginal" y "polo marginal"²⁰, de acuerdo a los cuales, la marginación en los países dependientes no debe entenderse como lo ocurrido en los países centrales durante los primeros años del capitalismo en el que se conformó un "ejército industrial de reserva", es decir, la mano de obra sobrante que cumplió funciones tanto para la competencia en el mercado de trabajo como para fijar los salarios en la industria, y que gradualmente se incorporó a la ocupación productiva, directamente en los propios países que iniciaban su despegue industrial o por migración pos-

²⁰ Los conceptos de "masa marginal" y de "polo marginal", fueron propuestos por José Nun y Aníbal Quijano respectivamente, para caracterizar el fenómeno de la sobrepoblación relativa en los países de capitalismo dependiente. Cfr. Nun y Quijano 1994.

tenor a otros países en que el capitalismo industrial comenzaba a desarrollarse.

En el caso de los países de capitalismo dependiente, esta población no constituye un "ejército industrial de reserva", en la medida que no puede ser absorbida por los sectores económicos hegemónicos dados los desequilibrios y reajustes que el proceso de industrialización adquiere, que llevan a que el aumento de la producción y de la productividad estén cada vez menos fundados en la ampliación de la capacidad de absorción de mano de obra, a que disminuya la absorción de mano de obra del sector primario (agropecuario) y a que la mayor proporción de mano de obra que logra incorporarse al mercado formal de trabajo, lo haga en el sector servicios. Al mismo tiempo, se subraya que estos sectores de la población, no son "expulsados del sistema", que no se trata de la existencia de un sector integrado a la economía y otro sector marginal, sino de "la acentuación de los desequilibrios entre los varios niveles del sistema, por el desarrollo o, mejor, crecimiento de un nivel cuya significación para las necesidades de productividad de los sectores nucleares del sistema es casi insignificante y que es, en este preciso sentido, "marginal", pero no obstante lo cual, hace parte integrante del sistema tomado en su conjunto y obedece a su lógica histórica de desarrollo" (Quijano, 1994, 195) En este sentido cabe destacar especialmente la importancia que adquirió la población marginada, como mercado de consumo y en el llamado mercado de trabajo informal.

Así, a diferencia de lo que ocurre en la actualidad, la pobreza no fue considerada como un problema en sí misma, sino como producto de las limitantes estructurales del modelo de desarrollo, buscando poner de manifiesto la problemática global, bajo el concepto de marginación.

En México, en efecto, se propició un desarrollo desigual entre el sector urbano y el rural, favoreciendo claramente al primero en detrimento del segundo. Pero esto no fue producto de que las áreas rurales estuvieran excluidas en la instrumentación del modelo de desarrollo, sino que, con las decisiones de política económica, la actividad agropecuaria nacional fue subordinada al desarrollo industrial; de tal manera que ésta desempeñó, entre otras, las siguientes funciones: transferir como capital hacia el sector industrial una proporción importante de valor de la producción agropecuaria; generar divisas mediante la exportación de productos agropecuarios para el financiamiento de bienes de capital, materias primas y pagos por capital o tecnología para la industria nacional hacia el sector industrial; abastecer de materias primas a la industria, con frecuencia a precios inferiores a los del mercado mundial; alimentar a precios bajos a la población urbana para mantener bajo el costo de subsistencia del trabajo obrero; aportar mano de obra para la industria y los servi-

cios e integrar una reserva de desocupados urbanos.

A su vez, la inversión pública federal que fue canalizada al sector agrícola no se incrementó de manera importante a lo largo de los cuarenta años del modelo sustitutivo y ésta favoreció prioritariamente a aquellas entidades con un mayor grado de desarrollo agrícola capitalista, propiciando la polarización entre el sector agrícola comercial y el tradicional, entre la agricultura del norte y la del resto del país.

Los servicios-beneficios proporcionados por el Estado también se centraron especialmente en las zonas urbanas y a pesar de que se crearon instituciones como la Coordinadora General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR), creada en enero de 1977, la población rural de grandes zonas, especialmente en el sur y sureste del país, tuvieron un acceso muy limitado a ellos. Los campesinos pobres, los jornaleros agrícolas, los indígenas, sobre todo los que habitan en zonas de temporal, fueron los que más resintieron los efectos de la estrategia de desarrollo y de su exclusión del andamiaje institucional de acceso a los beneficios alcanzados, agudizando la desigualdad social, sectorial y regional.

En las zonas urbanas la marginación se hizo visible con la proliferación de numerosas "ciudades perdidas", tugurios que rodeaban la capital del país y otras ciudades importantes, en donde las casas de cartón construidas sobre terrenos invadidos daban cuenta del constante flujo migratorio en busca de mejores condiciones de vida, de miles de personas que, ante la baja del salario real en el campo, llegaban a la ciudad en busca de mejores condiciones de trabajo y de vida, y donde tampoco podían incorporarse al mercado formal de trabajo. Se trataba de una gran masa desorganizada, desempleada, ocupada en pequeñas empresas o en el sector informal, sin acceso a las grandes corporaciones de trabajadores y con ello, sin posibilidad de acceder a la mayoría de los servicios que proporcionaba el Estado.

Numerosas voces se levantaron entonces señalando las limitaciones de las políticas de empleo y salarios, criticando el carácter autoritario y corporativo del Estado y la lentitud del proceso de universalización de los derechos constitucionales. Y es que si bien la industrialización sustitutiva se había presentado como el camino inequívoco para alcanzar la independencia económica, la salida del atraso y el bienestar generalizado, después de cuarenta años de instrumentación del modelo poco se había avanzado en esa dirección.

Para intentar un balance del tránsito de la sociedad mexicana por el modelo sustitutivo de importaciones debe tenerse presente, en primer término, que éste nunca pretendió salirse de los márgenes de desarrollo capitalista sino por el contrario, se ubica en el marco

de la búsqueda de las formas más apropiadas para organizar la producción y las relaciones capital-trabajo en los países menos desarrollados. En ese sentido debe destacarse que, en efecto, el grado de industrialización alcanzado y los cambios en la estructura socioeconómica significaron el triunfo definitivo del capitalismo en nuestro país.

Sin embargo, lo que surgió como un proyecto de desarrollo nacional, tendiente a hacer salir al país del subdesarrollo y a conseguir una mayor independencia económica, se perfiló desde mediados de los años cincuenta, como un proyecto específico de la burguesía industrial. El Estado, a través de su política económica, apoyó incondicional e irrestrictamente el fortalecimiento de ese sector y favoreció al capital sobre el trabajo; con la corporativización la clase obrera vio reducida la posibilidad de constituirse en un contrapeso real de esa tendencia y la subordinación del sector agropecuario llevó al país a la imposibilidad de alcanzar de manera sostenida la anhelada autosuficiencia alimentaria e incidió de manera importante en la heterogeneidad estructural que ha caracterizado el desarrollo capitalista de México. El proyecto de desarrollo "hacia adentro", tendiente a buscar una mayor independencia económica, devino en un fuerte endeudamiento externo y en el fortalecimiento de la burguesía industrial vinculada al mercado internacional. Se "modernizó", sí, pero recurriendo cada vez con mayor intensidad al capital internacional, evidenciando la imposibilidad de superar por esa vía el carácter dependiente de nuestra economía.

La pobreza, a pesar de su tendencia a disminuir, nunca alcanzó tasas inferiores al 40% y la desigualdad social, característica del capitalismo, persistió a lo largo de todo el periodo. Pese a ello, debe destacarse que bajo la hegemonía del Estado social, se buscó articular una sociedad de consumo de masas, ampliando la demanda con la incorporación de parte de la población asalariada a los beneficios derivados de la productividad del trabajo y la ampliación de las coberturas sociales para los trabajadores

Con ello, la intervención del Estado en la economía evidenció ser un tipo de solución, al interior del capitalismo, para amortiguar los intercambios desiguales con otros países y al interior mismo del nuestro. El Estado benefactor jugó un papel redistributivo a través de las políticas de empleo y salario y abrió una serie de posibilidades de acceso a los servicios básicos para sectores importantes de la población, al asumirse como promotor público de bienestar.

Cierto que esa solución entró en crisis, primero fiscal y luego del propio pacto social aceitado por la regulación y el gasto del Estado; pero ello no debe llevarnos a olvidar la importancia que para el desarrollo del país ha tenido el papel interventor y regulador del Estado en la economía y mucho menos, a abandonar el objetivo político de un Estado de Bienestar.

nestar. Aspectos que cobran especial relevancia al constatar los efectos que ha tenido en nuestro país el regreso de las fuerzas del mercado y el nuevo papel asignado al Estado por la política económica neoliberal, sobre todo si lo afrontamos en relación a lo que en términos de pobreza y desigualdad social ese cambio ha implicado.

CAPITULO III

EL MODELO NEOLIBERAL

Al arribar la década de los ochenta en América Latina el patrón sustitutivo de importaciones mostraba evidentes signos de agotamiento. La industria nacional no se había desarrollado en la medida necesaria para poder producir internamente los bienes de capital necesarios para continuar el proceso de industrialización, no se había desarrollado tampoco una fuerza exportadora que permitiera contar con divisas para adquirirlos en el mercado internacional y el recurso del endeudamiento externo, utilizado desmedidamente durante los últimos años, desembocó en la llamada crisis de la deuda de 1982.

Ante la necesidad de revitalizar el proceso de acumulación, en la década de los ochenta fue emergiendo sistemáticamente en la mayoría de los países de la región un nuevo patrón exportador que busca resolver las limitaciones del anterior. El nuevo patrón se caracteriza por el impulso de la exportación de aquellos bienes que cuentan con ventajas comparativas, sean éstos de tipo primario o industrial dependiendo del grado de desarrollo de las distintas economías de la región; lo que remite a nuevas formas de inserción en el mercado mundial.

El buen desempeño del patrón exportador descansa en la necesidad de modernizar la planta productiva que asegure una integración competitiva a la economía internacional; proceso que ha generado una selección de los agentes posibles de la nueva acumulación, privilegiando al gran capital nacional y al capital extranjero multinacional, fortaleciendo la tendencia a la creación de monopolios.

Si bien el nuevo patrón exportador implica un reordenamiento de la economía en su conjunto tendiente a que ésta avance en la dirección señalada, el paradigma e instrumental utilizado para este reordenamiento, es decir, el enfoque de política económica bajo el cual se instrumenta el patrón, puede configurar distintas modalidades; el punto de quiebre de éstas se encuentra, fundamentalmente, en el papel que se le asigna al Estado en este proceso.

Una de las modalidades que se ha seguido para su instrumentación en la región, en la que encontramos economías como la brasileña (hasta antes de los gobiernos de Collor de Melo y de F.H. Cardoso), sostiene la necesidad de una activa participación estatal. Bajo esta perspectiva se considera que el Estado debe regular la presencia del capital extranjero y la penetración importadora, debe estimular la inversión privada e incluso complementaria en las áreas de punta, debe impulsar el progreso técnico y las innovaciones del caso, debe favorecer al capital industrial y evitar la hegemonía del capital de préstamo y especulativo y, en general, debe ser capaz de encauzar y dinamizar el crecimiento económico, evitando los problemas que conlleva la operación espontánea de las fuerzas del mercado. (Sotelo;1999)

La otra modalidad, fundamentada en el ideario neoliberal más ortodoxo, en donde se ubica el caso chileno, sobre todo en una primera etapa, enarbola la superioridad del libre mercado como el mejor mecanismo para asignar los recursos económicos; por ello el Estado debe retirarse de la intervención económica directa y limitarse a aplicar lineamientos de política económica con un enfoque predominantemente monetarista y antiinflacionario, encaminados a elevar la productividad y la rentabilidad del sistema.

Entre estas dos modalidades de instrumentación del modelo neoliberal, se ubican varias economías latinoamericanas, entre ellas México.

En general, el neoliberalismo, en sus distintas variantes se impuso en la conducción económica y social de América Latina sobre la base de atribuirse la representación de ser la respuesta más profunda y coherente, desde su interior, a la crisis del modelo sustitutivo, emergiendo como la única opción posible para el desarrollo de los países dependientes.

El nuevo orden económico internacional significa, sin lugar a dudas, una rearticulación entre las economías latinoamericanas y los centros capitalistas dominantes en función del proceso de mundialización, pero esta nueva articulación podría no haber implicado de manera mecánica e ineludible la adopción de la modalidad neoliberal en la instrumentación del nuevo patrón exportador, tal como ha tenido lugar. En la adopción del neoliberalismo como posición hegemónica en la mayoría de los países latinoamericanos, influyó de manera significativa la crisis del sistema de relaciones económicas externas de éstos, y la vía por la que se optó para resolverla dada la correlación de fuerzas al interior de cada uno de los países de la región

Luego de la moratoria mexicana al pago de la deuda (1982) y de la violenta contracción en la llegada de nuevos créditos, el peso de lo financiero a nivel internacional se empezó a expresar a través de la primacía de la relación acreedor-deudor; a partir de entonces, lo central en la relación económica entre los países de capitalismo dependiente y las econo-

mías centrales ha sido el cobro y el pago de la deuda previamente contratada. Fue en este contexto que los gobiernos latinoamericanos optaron por la aplicación de políticas de ajuste económico y estabilización de corte neoliberal, promovidos por los principales organismos internacionales como vía de salida de la crisis.

Mucho se ha discutido en torno a si era o no factible en ese momento optar por otra vía y sobre la posibilidad de asumir una modalidad con mayor participación y regulación para instrumentar el nuevo patrón exportador. No es objeto de este trabajo detenernos a analizar los argumentos esgrimidos en un sentido y otro, baste con apuntar que la posibilidad de que el camino a seguir fuera distinto al que se seleccionó, implicaba necesariamente una confrontación con los organismos financieros internacionales y con los gobiernos de los países acreedores, especialmente Estados Unidos.

3.1 La instrumentación del modelo en México

A mediados de la década de los ochenta, México comienza a transitar hacia un patrón de acumulación secundario-exportador, en el marco del fortalecimiento del neoliberalismo como fuerza ideológica y política a nivel mundial y con una correlación de fuerzas interna favorable a los sectores de la burguesía vinculados al mercado internacional que se habían fortalecido durante los últimos años con el modelo sustitutivo.

El ideario neoliberal encontró en México un terreno abonado para la crítica fácil al estatismo, al populismo, a la autarquía y al proteccionismo, en una interpretación particular y sesgada de la experiencia de nuestro país con el anterior modelo de desarrollo. Reclamó para sí la condición exclusiva de portador de la modernidad, del progreso técnico y de la eficiencia, enarbolando y defendiendo la idea de que el crecimiento de la economía es la única fuente potencial de mejoramiento generalizado en la condición de vida. Esta nueva fase de dinamismo económico se sustenta en un rápido desarrollo de las exportaciones de algunos productos industriales y en una creciente integración a la economía mundial.

El enfoque neoliberal admite que sus propuestas imponen inicialmente fuertes costos sociales, pero también sostiene que una vez recuperado el dinamismo y establecidas las bases de una economía sana, el crecimiento, guiado por las fuerzas del mercado, conducirá a la redistribución y al mejoramiento de los niveles de vida de toda la población.

Ante tales formulaciones y promesas, surgió una constelación de fuerzas, representativas de poderosos intereses de dentro y de fuera del país, que se comprometieron enteramente con el proyecto neoliberal en curso. La política económica en el modelo neoliberal

mexicano ha permitido los cambios estructurales para que los mercados actúen de la manera lo más ininterrumpida posible. Su objetivo fundamental ha sido la remoción de aquellos obstáculos que introducen distorsiones al mercado a fin de habilitar las condiciones suficientes de estabilidad para el crecimiento económico, entre otros, la disolución de la acción interventora y reguladora del Estado y de los desequilibrios macroeconómicos.

Esta concepción significa una redefinición de la relación Estado-economía que asigna al Estado un papel subsidiario de las fuerzas del mercado. El Estado debe abandonar su papel hegemónico de interventor directo en la economía y limitarse a jugar un papel regulador de las variables macroeconómicas a fin de promover a los actores mejor articulados en el mercado internacional. En tanto que es el encargado de instrumentar las directrices de la política económica, sigue siendo un Estado políticamente fuerte, por ello, su nueva función no significa estrictamente un "achicamiento" o debilitamiento de éste, sino la conformación de una nueva forma de Estado acorde con el ideario y la política económica neoliberal.

Atendiendo a las prioridades que la política económica ha dado en la aplicación de las distintas directrices de corto plazo tendientes a alcanzar los objetivos arriba señalados, es posible diferenciar tres grandes fases en la instrumentación del modelo en nuestro país: la primera, puede caracterizarse como una fase de transición del modelo económico sustitutivo al modelo neoliberal; en la segunda fase, el modelo se consolida, sentando las bases fundamentales para su funcionamiento; y en la tercera, se inicia el despliegue y la expansión del mismo.

3.1.1 La fase de transición

Durante el gobierno de Miguel de la Madrid (1982-1988), frente a la crisis de endeudamiento y ante las presiones de los organismos financieros internacionales, el objetivo primordial de la política económica fue salvar y consolidar el sistema financiero y servir la deuda externa. El elemento central para ello fue la aplicación de políticas contractivas de la demanda interna agregada, especialmente la reducción de la inversión y del gasto público, que marcaron el inicio de la retirada del Estado de sus funciones económicas como inversionista y como agente activo del crecimiento económico.

Estas directrices aparecieron por primera vez en la Carta de Intención firmada por el gobierno mexicano y el FMI en 1982, y quedaron plasmadas como programa gubernamental, primero en el Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE) dado a conocer en diciembre de 1982 y más adelante, bajo la influencia del Plan Baker, en el Plan de Aliento

y Crecimiento (PAC), vigente hasta diciembre de 1987.²¹

En términos generales los instrumentos aplicados durante esta etapa fueron:

- Reducción de la inversión y del gasto público

La contracción del gasto y la inversión se llevó a cabo mediante la disminución o supresión de programas de fomento sectorial, de infraestructura y de desarrollo social y a través de la privatización de empresas paraestatales.

El gasto programable como porcentaje del PIB disminuyó de 28.2% en 1982, a 22.0% en 1988 y el gasto de inversión del 7.7% al 5.1% en el mismo periodo (Ortiz;2000,72). Los recortes abarcaron principalmente los rubros de fomento agropecuario, desarrollo energético y fomento industrial. Con ello, el sector público se retiró de las ramas automotriz, farmacéutica, petroquímica secundaria y diversas ramas de la industria manufacturera tales como refrescos embotellados, textiles y enseres domésticos, que quedaron en su totalidad en manos de la iniciativa privada.

Simultáneamente se inició el proceso de privatización de las empresas paraestatales. Entre 1983 y 1985 se privatizaron las empresas consideradas "no viables", empresas pequeñas que fueron liquidadas o fusionadas; pero a partir de 1986, el acento se puso en la venta de medianas empresas, algunas de ellas de importancia nacional, como el emporio cuprífero Cananea o Diesel Nacional (que produce la mayoría de los autobuses foráneos y camiones pesados que circulan en México), así como otras empresas de la rama metalmeccánica y de bienes de capital. Empresas que operaban con números negros y que no constituían una carga para el fisco, se vendieron a bajos precios, para regocijo de los empresarios privados, con el objetivo inmediato de disminuir el déficit fiscal

A mediano plazo, con estas medidas se buscaba sanear las finanzas públicas y elevar la eficiencia económica, suponiendo que en manos privadas las empresas funcionan mejor y que las actividades gubernamentales de fomento introducen distorsiones inadmisibles a los precios relativos y en la asignación de recursos.

- Alza de los precios y tarifas del sector público

Paralelamente a la contracción del gasto, se inició el retiro o disminución de subsidios estatales a distintos productos, con lo cual se produjo un fuerte incremento a las tarifas

²¹ Hacia finales de 1986, ante la posibilidad de un incumplimiento real de los países deudores con la banca internacional, el Secretario de Tesoro Norteamericano James Baker, impulsó un plan que implicaba, a grandes rasgos, otorgar un mayor financiamiento a los países endeudados (20 millones de dólares) enfocados a que éstos tuvieran recursos para crecer y consecuentemente para pagar, a cambio de que dichos países continuaran con la aplicación de las medidas dictadas por los organismos financieros internacionales

de luz, teléfonos, gasolinas, combustibles y de productos alimenticios antes subsidiados (pan, tortilla, leche, etc.); aumentos que los industriales y comerciantes repercutieron al costo de venta, amparados por la libertad de precios proclamada en el PIRE, y que repercutieron negativamente en el poder adquisitivo del salario.

- Apertura comercial

La protección comercial se mantuvo durante los dos primeros años del gobierno de Miguel de la Madrid, como medida necesaria para resolver los desajustes en la balanza de pagos producidos por la crisis de la deuda; sin embargo, a partir de 1984, esta política fue abandonada definitivamente y se inició una abrupta apertura comercial, concebida como el mecanismo fundamental para alentar la producción de exportación y propiciar la reestructuración productiva.

El proceso de apertura se inició a través de la reducción de aranceles y de la supresión de precios oficiales y de permisos previos de importación, para desembocar en la adhesión de México al Acuerdo General de Tarifas Aduanales y Comercio (GATT) en 1986²². El valor de las importaciones sujetas a controles cuantitativos, que en 1984 representaban el 83.4% del total, se redujeron a 27.6% en 1986 y el arancel máximo de 100% fue reducido al 45% ese mismo año. (Calva;1998)

Con ello se favoreció (subsidió) a las grandes empresas manufactureras de exportación, que pudieron importar, pagando aranceles a tasas muy reducidas, los insumos necesarios para su producción, con ello, se incrementó en términos globales el monto de las exportaciones realizadas durante el periodo²³ y se abrió la puerta del mercado mexicano a los productos internacionales.

Se daba inicio así a la conformación del modelo manufacturero exportador, sin embargo, debe destacarse que éste, más que en una reconversión tecnológica, se sustentó desde sus inicios en el fuerte impulso que se dio a las industrias maquiladoras. El éxito de estas empresas, que se dedican a exportar un producto que sólo es ensamblado, cortado o

²² Durante una primera etapa, iniciada en 1984, se eximió de permiso previo a 2 mil 844 fracciones de la Tarifa de Impuesto General de Importaciones (de un solo plumazo se derrumbó la más fuerte barrera que protegía la fabricación nacional de casi 3 mil artículos); en mayo de 1986 el número de fracciones liberadas llegó a 7 mil 306; y posteriormente, en julio de 1987, las fracciones liberadas sujetas a permiso previo eran únicamente 427 de un total de 8 mil 310. (Calva,1998)

²³ Entre 1981 y 1988 todas las ramas de la industria manufacturera aumentaron, en términos globales, su coeficiente de exportación (exportación/PIB de la rama) que pasó, en total, de 9.1% a 26.9%. Destacaron, sobre todo, las ramas de madera y sus productos; imprenta y editoriales; química y derivados del petróleo; metálicas básicas y productos metálicos; maquinaria y equipo. (De la Garza;1993)

maquilado de diferentes maneras en México y después regresado a su empresa matriz para su terminación final y comercialización, se debe al bajo costo de la mano de obra, a que prácticamente no pagan impuestos y a la infraestructura que de manera favorable les proporcionó el gobierno mexicano. Durante la década de los ochenta tuvo lugar un rápido crecimiento de una zona industrial maquiladora de exportación en la frontera norte del país y las antiguas zonas industriales del D.F., Nuevo León y Jalisco aminoran su crecimiento o tuvieron tasas negativas. (De la Garza;1993)

- Fomento del ahorro interno y regulación del tipo de cambio

Para iniciar la consolidación el sistema financiero, además de la reducción de la inversión y el gasto público, se buscó favorecer el incremento del ahorro interno privado mediante el incremento de las tasas de interés, se fortaleció el mercado de valores y se instituyó un nuevo régimen de tipo de cambio.

El nuevo control de cambios que entró en operación en diciembre de 1982, desechó al generalizado y mantuvo un doble mercado, uno controlado por el Estado y otro libre que en poco tiempo superó ampliamente en el tipo de cambio al controlado. Este doble mercado permitió beneficiar a las empresas exportadoras ya que éstas, mediante el Fideicomiso de Riesgo Cambiario (FICORA) pudieron adquirir divisas controladas (subsidiadas por el Estado) para pagar sus deudas en el exterior y para realizar las importaciones que necesitaban para la modernización y reconversión industrial de sus plantas.

El pago de altas tasas de interés bancario fue el principal mecanismo para incrementar el ahorro interno que de acuerdo a los lineamientos neoclásicos, aunado al control de la inflación, se traduciría en mayor inversión productiva. Con el mismo objetivo, se dio paso a otros instrumentos como CETES, PETROBONOS, Papel Comercial, Pagarés, etc. manejados por la bolsa de valores que competían con los intereses bancarios.

Contrariamente a lo esperado, estas medidas no impulsaron la inversión y aceleraron enormemente el proceso inflacionario. Por un lado, al pagar altas tasas de interés bancarias a los ahorradores, para los usuarios de crédito éstas eran forzosamente mucho mayores, con lo cual se elevó significativamente el costo del dinero y se volvió inaccesible para el pequeño y mediano empresario que tenía que pagar réditos de orden superior al 100% como costo porcentual promedio, por lo que se desestimularon las inversiones en las pequeñas y medianas industrias. A su vez, los grupos de ingresos altos prefirieron desplazar sus capitales de la producción y los invirtieron en la compra de valores en casa de bolsa, ya que en ella obtenían mayores ganancias en el corto plazo.

De ahí que una de las primeras cosas altamente propiciadas con las medidas instru-

mentadas fue la especulación y con ello, la mayor concentración de la riqueza en pocas manos, sin que ésta se tradujera en un incremento de la inversión productiva.

Al finalizar el periodo, la caída en las bolsas de valores de Nueva York y de otros centros financieros internacionales de importancia, repercutió fuertemente en la Bolsa Mexicana de Valores y creó una ola de desconfianza hacia los instrumentos bancarios; la demanda de dólares creció al grado que su venta empezaba a afectar la reserva monetaria del país y el Banco de México se retiró del mercado cambiario en noviembre de 1987. La incertidumbre generada por el colapso bursátil mexicano y la inercia inflacionaria de 6% mensual, se tradujeron en una creciente fuga de capitales, que desembocó en la gran devaluación del peso de finales de 1987. (Hemández;1999). La devaluación y los niveles alcanzados por la inflación fueron los indicadores de la necesidad de modificar los instrumentos que se habían venido aplicando.

La nueva fase de instrumentación del modelo neoliberal se sustentaría sobre los logros alcanzados hasta ese momento: se había iniciado la retirada del Estado como inversor económico, se habían incrementado las exportaciones y se había avanzado de manera significativa en la apertura comercial. A su vez, las medidas restrictivas permitieron cumplir con los compromisos establecidos con los organismos financieros internacionales y possibilitaron reestructurar, aunque aún de manera muy endeble, el sistema financiero.

Debe destacarse sin embargo, que como efecto de las medidas adoptadas durante este periodo, disminuyó la producción en numerosas ramas y se estancó a nivel agregado (ya que las mayores ventas al exterior no pudieron contrarrestar la contracción del mercado interno), no se inició el proceso de reestructuración productiva y se desincentivó la inversión. "*Suma sumarum*: un sexenio de crecimiento cero (0.2% anual), que implicó una caída del PIB per cápita a una tasa del 1.8% anual." (Calva;1998,123)

3.1.2 La consolidación del modelo

En diciembre de 1987 el presidente de la República y representantes de los sectores obrero, campesino y empresarial firmaron el Pacto de Solidaridad Económica (PSE) que marcó el inicio de la segunda fase de instrumentación del modelo neoliberal en México. El objetivo inmediato del PSE, vigente durante el último año de gobierno de Miguel de la Madrid, era corregir los desórdenes económicos derivados del crack bursátil, la devaluación del peso y la inflación galopante.

La característica esencial de ese programa fue combinar las medidas de ajuste de tipo ortodoxo, por ejemplo la eliminación drástica del financiamiento del déficit vía emisión de

dinero, con las de tipo heterodoxo, tales como la "concertación" de precios y salarios, contraria a la absoluta libertad económica, en un intento por refuncionalizar la tradicional relación corporativa con los sindicatos, adecuándola a la nueva forma de Estado.

El PSE fue presentado como la alternativa para detener el constante incremento de los precios, armonizando los intereses de los distintos grupos a través de la concertación. Sin embargo, en la práctica, la estrategia consistió en castigar en mayor grado a los salarios a fin de reducir aún más la demanda y con ello buscar detener la carrera al alza de los precios.

Un mayor incremento del desempleo y una pérdida aún mayor del poder adquisitivo del salario fueron los efectos inmediatos del PSE. El descontento, acumulado a lo largo de seis años de aplicación de medidas restrictivas, se reflejó claramente en las elecciones presidenciales de julio de ese año en las que importantes sectores de la población se agruparon en torno a la figura de Cuauhtémoc Cárdenas. Pero, a pesar de que en ese momento se votó mayoritariamente por modificar el rumbo que se estaba dando a la economía y al Estado, el poder de los grupos ligados al mercado internacional y la maquinaria política que aún conservaba el PRI, llevaron a la Presidencia a Carlos Salinas de Gortari, quien encabezó el gobierno durante el periodo de consolidación del modelo .

El nuevo equipo gobernante esbozó su idea política anticrisis y de recuperación del crecimiento económico, primero en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) y luego, en varios programas y planes sectoriales, como los de Modernización Industrial y del Comercio Exterior y el Programa Nacional de Modernización del Abasto y del Comercio Exterior.

En el PND 1989-1994 se define, ahora con gran claridad, la nueva relación Estado-economía que implica el modelo neoliberal y se establecen los criterios a seguir: a) el gasto público ya no será el motor principal del crecimiento ya que ese papel debe ser asumido por la inversión privada (nacional y de capital extranjero); b) el Estado permanecerá únicamente en las empresas estratégicas y prioritarias (definidas por la Constitución), diferenciando a las instituciones públicas (que deberán funcionar de acuerdo con criterios estrictos de productividad) de las instituciones de servicio social, que no necesariamente seguirán criterios de rentabilidad; y c) se buscará desregular la economía (sobre todo eliminando las barreras a la entrada y salida de productos y capitales), con reglamentos más liberales para la inversión extranjera y la apertura a la inversión privada en obras de infraestructura.

"Es decir, el Estado deja de ser el eje de la acumulación del capital, a través del incentivo de su gasto, para ser el que coadyuva a los esfuerzos privados individuales. En este sentido la decisión de la inversión y, por tanto, la seguridad del desarrollo será principal-

mente un asunto privado y no público. El Estado, cuando mucho, dará facilidades para que la inversión se realice, pero no dirigirá la economía en sentido estricto. Sus esferas tradicionales de intervención evidentemente se reducen al permitir la intervención del capital privado en actividades que antes eran exclusivas del sector público. Por ejemplo, construcción de carreteras, obras en ferrocarriles, exploración en Pemex, mantenimiento en la CFE, etc. Reducción que se completa con una política de privatización abierta." (De la Garza;1993,89)

Estos lineamientos demuestran que el concepto de modernización que maneja el PND de Salinas, tiene poco que ver con los cambios tecnológicos y en la organización del trabajo, que requerirían de la intervención estatal, y por el contrario, incluye de manera prioritaria la desregulación y la privatización.

La estrategia se completa con el Programa Nacional de Modernización Industrial y del Comercio Exterior, en el que se agrega el planteamiento de convertir al sector exportador en el eje del crecimiento y la recuperación. Para lograr este objetivo, en el marco de lo que el programa define como de globalización de las economías, flexibilización de las empresas e integración del mercado mundial, el Estado debe actuar favoreciendo al sector exportadores a través del perfeccionamiento de sus fuentes de financiamiento, de propiciar tasas impositivas favorables e incentivos fiscales y de la creación de infraestructura. A su vez, con el Programa Nacional de Modernización del Abasto y del Comercio Interior, se busca alcanzar la estabilidad de precios mediante la regulación del mercado interno y la eliminación de subsidios al consumo. (De la Garza;1993)

Esta estrategia, si bien implica la retirada del Estado de los ámbitos de intervención directa, significa, al mismo tiempo, una mayor intervención de éste en las definiciones macroeconómicas y en el diseño de las opciones para los diferentes sectores. En ese sentido, lo que se propone instrumentar es una nueva forma de proteccionismo del Estado, dirigida puntualmente a favorecer a las grandes empresas vinculadas con el mercado internacional, a las élites financieras y a las corporaciones transnacionales.

Los lineamientos esbozados en los párrafos anteriores fueron los que guiaron el desarrollo del país durante el gobierno encabezado por Carlos Salinas (1988-1994) y constituyeron los pilares para la consolidación del modelo neoliberal en nuestro país. Vale la pena por ello revisar, aunque sea de manera muy general, los principales instrumentos utilizados:

- Aceleración de la apertura externa y fijación del tipo de cambio

La apertura comercial se constituyó en el mecanismo principal para el cambio estructural bajo el argumento de que el productor nacional, al confrontarse en el mercado nacional e internacional con el productor extranjero, tendría que aumentar su eficiencia y com-

petitividad, realizando la reconversión tecnológica de sus empresas, y contaría para ello con la apertura necesaria para acceder a menor costo, tanto a los bienes de capital como a los insumos producidos en el exterior.

A su vez, se aseguró que ésta funcionaría como mecanismo antiinflacionario, ya que, combinada con la relativa fijación del tipo de cambio, obligaría al productor nacional a moderar el incremento de sus precios por la competencia abierta del productor extranjero, al tiempo que el acceso más barato a los insumos y equipos procedentes del exterior incidirían en la baja de los precios.

De acuerdo a estos planteamientos, la tasa arancelaria máxima fue reducida del 45% al 20% y las importaciones sujetas a permisos previos se redujeron del 26.8% en 1987 al 9.2% en 1991. Aunado a esto, a lo largo de 1988 se mantuvo fijo el tipo de cambio y a partir de 1989 se estableció un deslizamiento del peso frente al dólar estadounidense a un ritmo menor que el diferencial inflacionario entre México y su principal socio comercial (Estados Unidos), lo cual desembocó en la creciente sobrevaluación de nuestra moneda. (Calva;1998)

Con ello, el dólar como inversión y especulación se derrumbó y el peso mexicano nuevamente fue base de las operaciones monetarias y financieras internas; también, como se había previsto, cedieron las tasas inflacionarias. Pero, al mismo tiempo, el dólar barato propició una explosión de las importaciones y se redujo la competitividad de las exportaciones; así, mientras las exportaciones totales de mercancías crecieron 34% entre 1987 y 1992, las importaciones crecieron 262% en ese lapso, dando lugar a un importante déficit comercial. (Calva;1993)

De acuerdo a la estrategia instrumentada, los estragos causados en las cuentas externas por la excesiva apertura comercial serían compensados con la creciente inversión extranjera tanto directa como especulativa, ya que ésta ampliaría la disponibilidad de divisas y sería un instrumento fundamental para el crecimiento económico a través de la creación de enclaves extranjeros con competitividad internacional. En 1989 nuevos sectores de la economía nacional fueron abiertos a las inversiones extranjeras, particularmente los bancos comerciales, la compañías de seguros y algunas actividades petroquímicas. Además, todas las restricciones que impedían el otorgamiento de licencias en materia tecnológica fueron eliminadas. El capital extranjero efectivamente comenzó a fluir al país, en 1989, la inversión de ese único año superó la inversión de toda la década de los setenta y en 1990 su monto rebasó el doble de la inversión de aquella década (Guillén;2000). Correlativamente el ahorro interno se desplomó y la economía mexicana pasó a depender desde sus cimientos, la inversión, de un factor exógeno.

La estrategia económica basada en la abrupta apertura externa remató en la suscripción del Tratado de Libre Comercio de Norteamérica (TLC), en enero de 1994. Al respecto cabe señalar que dadas "las profundas asimetrías estructurales entre México y los países del Norte (tanto en agricultura, como en industria y servicios) y la prisa del gobierno mexicano por suscribir el TLC de América del Norte con el fin de atraer los flujos de ahorro externo que permitan equilibrar en el corto plazo la balanza de pagos y sostener de este modo los precarios equilibrios macroeconómicos (en particular el tipo de cambio y el abatimiento de los índices inflacionarios), los resultados de la negociación resultaron adversos para México, presionando a hacer enormes concesiones en agricultura, industria e inversión extranjera, para establecer una igualdad comercial y de inversión entre naciones estructuralmente desiguales." (Calva;1999,30)

- Reducción de la inversión pública y de los programas de fomento económico

La retirada del Estado de su participación directa en la economía se intensificó durante este periodo. La inversión pública como porcentaje del PIB disminuyó del 5.6% en 1987 al 3.5% en 1994, afectando principalmente áreas estratégicas (energéticos e infraestructura) y el gasto en fomento económico sectorial también se redujo significativamente, afectando, sobre todo, a los sectores agropecuario, industrial, pesquero y comercial.²⁴

Pero la estrategia no consistió exclusivamente en reducir la participación del Estado en los programas de fomento económico sectorial, sino también en propiciar los cambios necesarios para enfocar la producción de éstos hacia el mercado mundial. En este sentido, de particular importancia resultó la nueva estrategia de reforma agrícola seguida desde principios de los años noventa, rubricada con los cambios al Artículo 27 constitucional y la correspondiente Ley Nacional Agraria, aprobada en 1992, cuyo objetivo era transformar radicalmente el modelo de propiedad, de asociación y de producción del sector agrícola a fin de facilitar la consolidación de las unidades agrícolas de mayor tamaño, canalizar las inversiones privadas a las actividades agropecuarias comercialmente productivas y fomentar la modernización de esas actividades mediante la mecanización y el uso de insumos químicos e industriales. Se busca con ello crear una agroindustria competitiva orientada al mercado, privilegiando los cultivos estandarizados para la exportación y descartando los granos alimenticios más tradicionales que no son competitivos en el mercado mundial.

- Privatización de las empresas paraestatales y flexibilidad del trabajo

A partir de 1988 las grandes empresas paraestatales fueron privatizadas. Tal fue el

²⁴ El gasto en fomento industrial disminuyó del 9.2% al 4.8% en el mismo periodo. (Calva,1998)

caso de la mayoría de las empresas industriales y mineras, de las dos grandes compañías aéreas de capital público (Mexicana de Aviación y Aeroméxico), de la sociedad telefónica Telmex y de los bancos comerciales. El Estado se retiró también de la televisión (con la venta de Imevisión), de los seguros y vendió Miconsa, el segundo productor de harina de maíz en el país.

"La venta de las empresas públicas generó un monto acumulado de 23 700 millones de dólares durante el periodo 1988-1994. Los ingresos fueron colocados en un fondo especial de acción coyuntural y fueron generalmente afectados al reembolso de la deuda pública. De esa manera, a los neoliberales no les avergonzó informar al pueblo que ¡el desmantelamiento de las empresas públicas sirvió para reembolsar al capital financiero!" (Guillén;2000,120)

Al mismo tiempo, se dieron los primeros pasos tendientes a alcanzar la llamada flexibilidad del trabajo.²⁵ Entre 1984 y 1992 ésta se impuso por medio de modificaciones importantes o incluso la desaparición de los contratos colectivos en muchas empresas grandes, especialmente en todas las que fueron privatizadas como paso previo a su venta; los cambios se dieron en forma unilateral (pérdida de derechos y beneficios de los trabajadores) y en algunos casos provocaron enfrentamientos con los sindicatos, que no pudieron neutralizar las acciones emprendidas por el gobierno. Durante esos años el modelo contractual que guió la flexibilización de las relaciones laborales fue el de la maquila del norte del país, de acuerdo al cual la flexibilidad se entiende principalmente como desregulación, con ganancia de poder de las gerencias.

"Este <<modelo flexible>> de relaciones laborales avanzó impulsado sobre todo por las grandes empresas y apoyado por el Estado a través de su aparato de administración de la justicia laboral. Las primeras propuestas empresariales de modificar el código de trabajo (1987-1992) fueron en la misma tónica de considerar flexibilización como desregulación con unilateralidad empresarial. Sin embargo, en aquellos años hubo casos excepcionales, como el del Sindicato de Telefonistas que, a contracorriente de las tendencias anotadas, obtuvo interlocución con la compañía telefónica: flexibilización con concertación, ampliando la negociación entre sindicato y empresa, estableciéndose un sistema de bonos por productividad que ayudó a evitar que se deteriorara el salario real de los telefonistas mientras había una caída generalizada en el país." (De la Garza;2000,163)

²⁵ "De la teoría neoclásica viene la idea específica de flexibilidad del mercado de trabajo, entendida fundamentalmente como eliminación de las trabas para que los mecanismos del mercado se encarquen de modo espontáneo de asignar el factor trabajo en cuanto a precio y empleo." (De la Garza;2000,152)

En base a esa experiencia, a partir de 1992 el Estado mexicano buscó refuncionalizar la relación corporativa tradicional conduciéndola hacia un corporativismo neoliberal. Se trataba de implementar "un sindicalismo, decía Salinas de Gortari, que mantuviera la alianza con el Estado (corporativismo de Estado) pero que fuera promotor y aliado de las empresas para elevar la productividad y la competitividad (corporativismo de empresa)." (De la Garza;2000^a,82)

La aplicación de estos instrumentos durante el sexenio de Salinas, propició que el modelo se consolidara en el país: se había constituido a las empresas privadas de exportación en el motor principal del crecimiento económico y el Estado había reducido significativamente su participación en la economía. Los objetivos planteados al inicio del sexenio, en términos generales, habían sido alcanzados: baja de los índices inflacionarios y estabilidad del tipo de cambio, crecimiento de las exportaciones y fortalecimiento del sistema financiero y apertura de los mercados al capital internacional (afluencia de inversión extranjera). Se presentaban sin embargo, dos grandes problemas: un enorme déficit comercial y un fuerte desbalance de la cuenta corriente que no se habían logrado financiar, como se esperaba, con los flujos de inversión externa, por lo que el anhelado crecimiento económico no se registraba aún (el PIB per cápita sólo creció en promedio el 0.87% anual durante el sexenio).

En contraparte, se favoreció un rápido proceso de concentración de la riqueza²⁶; se registró un casi nulo crecimiento del empleo²⁷ y se propició un drástico deterioro de los salarios reales²⁸. Los acontecimientos políticos del último año del gobierno salinista se convirtieron en el elemento que habría de evidenciar los efectos causados a lo largo de 12 años de instrumentación del modelo: El levantamiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) en enero de 1994, puso al descubierto la intensificación de los niveles de miseria y exclusión a los que se había arrojado a los campesinos e indígenas en vastas regiones del país. En las ciudades se intensificó el clima de violencia, inseguridad e impunidad y el mercado de trabajo informal tuvo un crecimiento sin precedentes, evidenciado por los miles de vendedores ambulantes que invadieron las calles y los parques de las ciudades. El descontento se hizo manifiesto mediante numerosas marchas de distinta índole realizadas casi dia-

²⁶ Los grupos financieros manejan cerca del 90% de los recursos generados en el país en las actividades comerciales, industriales, agrícolas y de servicios más rentables, en tanto que 37 grandes empresarios agrupados en el Consejo Mexicano de Hombres de Negocios dominan los principales consorcios monopólicos nacionales y controlan el 22% del PIB. (Kato y Huerta, 1996)

²⁷ Entre 1989 y 1994 sólo se crearon 1.5 millones de empleos remunerados, pero cada año ingresaron a los mercados laborales 1.2 millones de jóvenes demandantes de empleo. (Calva, 1998)

²⁸ La capacidad adquisitiva del salario disminuyó en un 55% con respecto a 1988. (Ortiz;2000)

riamente en la capital del país y con los movimientos realizados en torno a la exigencia de demandas sectoriales que se sucedieron unos a otros, casi ininterrumpidamente. Asimismo, los asesinatos de Luis Donaldo Colosio y José Francisco Ruíz Massieu evidenciaron las pugnas de poder en la cúpula gobernante y la corrupción prevaleciente.

Esto sin embargo, no se tradujo en una presión suficiente para los sectores exportadores y financieros interesados en continuar avanzando por el camino neoliberal que tantos beneficios les ofrece. Para ellos, eran otros los problemas que había que resolver de manera prioritaria: al terminar 1994 el déficit comercial superaba los 28 mil millones de dólares, cerca del 90% de los recursos invertidos eran de carácter especulativo,²⁹ se habían acumulado deudas con vencimiento casi inmediato por más de 41 mil millones de dólares y, entre octubre y diciembre, se produjo una salida de capitales de más de 10 mil millones de dólares que hizo insostenible el tipo de cambio establecido, y provocó una devaluación inicial del 15.3% (Kato y Huerta;1996). Resultaba imprescindible aplicar de nueva cuenta medidas restrictivas para hacer frente a la crisis.

3.1.3 Despliegue y expansión

Con el objetivo de abatir la inflación desencadenada por la devaluación y asegurar el pago de la deuda, durante el primer año del gobierno de Ernesto Zedillo (1994-2000) se aplicaron de nueva cuenta los ya conocidos instrumentos contractivos: a) reducción de la inversión pública y del gasto público corriente (contracción del gasto público al 1.6% del PIB); b) alza de los precios y tarifas del sector público (aumento de la gasolina del 35% y electricidad 20% más un aumento del 8% mensual); c) severa reducción de los salarios reales (aumento del salario mínimo de sólo el 12%); d) política monetaria y crediticia restrictiva (elevación de la tasa de interés) y e) sobrevaluación cambiaria que se mantuvo hasta los primeros meses de 1996.

Al mismo tiempo, para nivelar el déficit con el exterior se contrató un nuevo préstamo, es decir, se pidió prestado para pagar deudas, tanto viejas como nuevas; renovando los compromisos con los organismos financieros internacionales en relación a la continuidad en la aplicación de la estrategia económica.

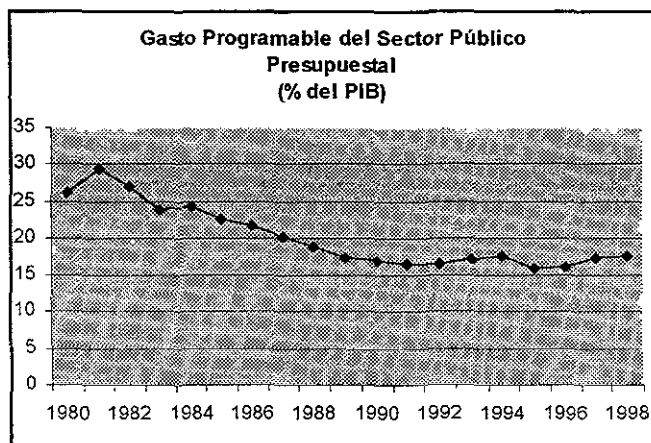
Una vez resueltos los problemas más graves de la crisis financiera, a partir de 1996 se inició el despliegue y la expansión del modelo profundizando las tendencias iniciadas

²⁹ La meta de la inversión extranjera especulativa es tener ganancias altas de manera rápida, aprovechando ciertas coyunturas favorables y retirarse a otro país cuando convenga a sus intereses; es decir, se trataba de inversiones inestables y a corto plazo.

durante las fases anteriores.

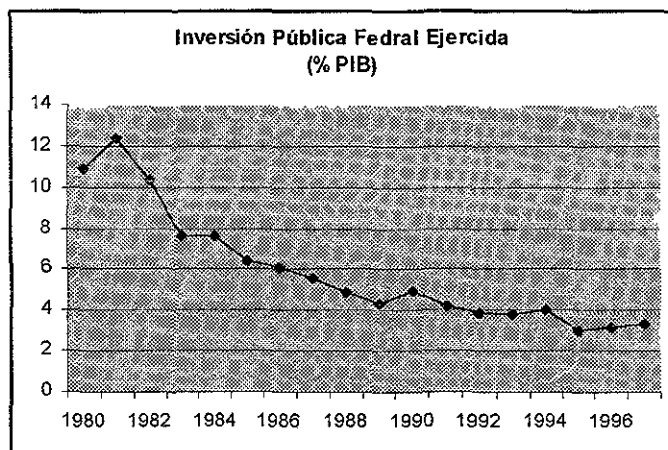
La política restrictiva en la asignación del gasto y la inversión pública siguió siendo uno de los elementos centrales para reducir el déficit fiscal y avanzar en la disolución de la acción interventora y reguladora del Estado.

Gráfica 4



Fuente: Anuarios Estadísticos 1993 y 1999. INEGI

Gráfica 5



Fuente: Anuarios Estadísticos 1993 y 1999. INEGI

Como puede observarse en las gráficas 4 y 5, después de la fuerte contracción registrada en la fase de transición, continuó la tendencia a disminuir tanto el gasto como la inversión pública, de tal manera que para 1997 éstas representaron tan sólo el 17.4% y el 3.34% del PIB respectivamente.

Y como parte de la misma política se avanzó en el proceso de privatización de las empresas paraestatales, incluyendo en este periodo puertos, aeropuertos, comunicaciones vía satélite y parques nacionales y se puso en la mira a la industria eléctrica y a las ramas de PEMEX que ofrecen mejores beneficios.

Asimismo se continuó fortaleciendo a las exportaciones que crecieron durante este periodo, según cifras oficiales, a una tasa promedio anual de 13.7% (Zedillo;2000). Su expansión fue resultado de la contracción del consumo interno y de un renovado impulso a las empresas maquiladoras. Gracias a ello, la balanza comercial (exportación/importación), registró un saldo levemente positivo durante el periodo 1995-1997, sin embargo el problema apareció nuevamente durante los últimos años del sexenio registrándose saldos negativos.

La caída del salario real continuó siendo el principal mecanismo para restaurar la tasa de plusvalía y la más socorrida medida antiinflacionaria. Se profundizó la llamada flexibilización del trabajo mediante el establecimiento de convenios de bonos de productividad, que en su mayoría no se definen en función de la productividad obtenida en cada empresa, sino que otorgan el mismo porcentaje en que se aumenta cada año el salario mínimo.

Ante el crecimiento vertiginoso de las carteras vencidas del sistema bancario resultantes de la crisis de 1994-95, el gobierno creó el Fondo Bancario de Protección al Ahorro (FOBAPROA) y dio paso al llamado Rescate Bancario, que trasladó los créditos "irrecuperables o por recuperar" al Estado en forma de deuda pública, beneficiando a los empresarios vinculados al mercado internacional y asegurando el "sano" funcionamiento de los grandes bancos nacionales y extranjeros.

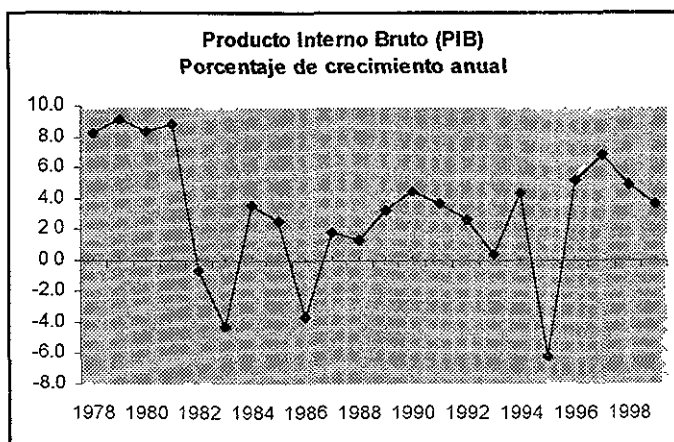
Buscando establecer un tipo de cambio real, el gobierno de Zedillo estableció la libre flotación del peso frente al dólar Sin embargo, dada la dependencia que la economía en su conjunto tiene del capital externo, el deslizamiento a la baja que se tenía previsto se precipitó con las crisis financieras internacionales, dando como resultado que para finales de 1998, el peso se hubiera devaluado 40% en relación al inicio del sexenio.

De acuerdo a lo previsto, a partir de 1996 se ha registrado una relativa recuperación de la economía. El PIB, una vez realizadas las correcciones para su medición,³⁰ tuvo un

³⁰ El Banco de México corrigió la forma de medir el Producto Interno Bruto. El cambio consistió en modificar la base de datos, la cual antes tomaba como referencia el año de 1980=100 y a partir de las

crecimiento de 5.2% en 1996, de 6.8% en 1997 y de 3.7% en 1998. (Ortiz;2000). Pese a ello, la tasa promedio del crecimiento durante el periodo neoliberal (1982-1999) ha sido de tan sólo 1.9% anual y no se ha logrado resarcir el estancamiento productivo de los años anteriores. La siguiente gráfica muestra la fuerte caída del producto interno bruto, registrando incluso tasas negativas en su crecimiento, en los años en que se han presentado las crisis (1982-83,1986 y 1994) y la imposibilidad que ha mostrado el modelo hasta ahora, de impulsar un crecimiento económico sostenido.

Gráfica 6



Fuente: 1978-1993 Calva;1999,46. Cuadro 12
1994-1999 Zedillo, Ernesto. Sexto Informe de Gobierno

Sin embargo, al finalizar el sexenio, en su mensaje ante el Congreso de la Unión en diciembre de 2000, Ernesto Zedillo, después de reiterar su convicción neoliberal,³¹ aseguró:

modificaciones tomó como base 1993=100. Con ello, el valor porcentual de todas las variables macroeconómicas se elevaron y fueron la explicación estadística del "formidable" desempeño de la economía a partir de 1996. (Ortiz;2000)

³¹ "Asimismo, concibo la libertad económica como el medio más poderoso para acrecentar los empleos, los ingresos, el bienestar y la riqueza de los pueblos. Veo en la economía de mercado un medio muy poderoso para alcanzar el progreso de cualquier nación. Pienso que la libertad de participar en los intercambios económicos es una libertad esencial, de gran valor intrínseco, para cada ciudadano. Ello le confiere a esa libertad un alto valor social, independientemente de su significado material. Por otra parte, y con igual certeza, creo en el Estado, pues sin él no hay Nación ni puede haber justicia, que es su fin supremo. Justicia en un sentido estrictamente legal, de garantía del Estado de Derecho, y justicia social, entendida no como la igualdad de condiciones, sino como la igualdad de oportunidades." (Ernesto Zedillo, 2000)

"En el Plan Nacional de Desarrollo, de mayo de 1995, propuse una estrategia para alcanzar, durante el periodo 1996 año 2000, una tasa de crecimiento promedio del producto interno bruto superior al 5 por ciento. Los datos de años anteriores y los correspondientes al primer semestre del presente año, permiten afirmar que esa meta será cumplida. Lo mismo ocurrirá con la meta de inflación, que se propuso llegase a fines de este año, a un máximo de 10 por ciento anual. ... El crecimiento económico alcanzado por nuestro país desde 1996 ha tenido un firme sustento en la disciplina fiscal y monetaria, así como en el cambio estructural que han registrado diversos sectores productivos y que ha favorecido su competitividad. Gracias a ello, México se ha convertido en una auténtica potencia exportadora a nivel mundial. Este año, nuestro país estará colocando en los mercados internacionales, productos por un valor superior a los 160 mil millones de dólares.... Los mexicanos podemos tener la certeza de que México es hoy una Nación más fuerte, más respetada y más reconocida en todo el mundo. Hoy, México tiene pactadas condiciones de libre comercio con 27 naciones. Por su alcance y por la importancia económica de nuestros socios comerciales, podemos afirmar que ningún otro país del mundo cuenta con una red similar de acuerdos para que sus productos accedan con ventaja a tantos mercados nacionales. La apertura a las corrientes mundiales de comercio e inversión ha apoyado el crecimiento de la economía, y esto, a su vez, ha sido un medio muy importante, mas no el único, para enfrentar el reto fundamental del desarrollo del país: hacer efectivas las libertades humanas esenciales..." (Zedillo;2000^a)

Ante la contundencia de las afirmaciones realizadas, muestra del despliegue que ha alcanzado el modelo en México y los claros indicios de su continuidad durante el próximo sexenio, resulta conveniente hacer algunas consideraciones en torno a las implicaciones que ha conllevado en México la instrumentación del modelo neoliberal en términos de reestructuración productiva e inserción al mercado mundial.

Tal como lo afirmó Ernesto Zedillo al término de su mandato, la llamada "disciplina fiscal y monetaria" ha sido la preocupación central para determinar los instrumentos aplicados, gracias a ello se ha podido contener el proceso inflacionario hasta cierto límite³², eliminar casi completamente el déficit fiscal³³ y cumplir con los pagos a la deuda externa (tanto

³² El objetivo planteado es lograr que la inflación alcance como máximo cifras de un dígito, lo cual fue posible sólo para 1993 y 1994 y aunque en los últimos años alcanzó niveles muy altos (51.9% en 1995), a partir de 1996 ésta se ha ido reduciendo paulatinamente hasta alcanzar el 12.3% en 1999. (Índice de Precios. Banco de México)

³³ Se pasó de un déficit financiero que representaba -17% en relación con el producto en 1982, a un superávit en 1992 (0.5% del PIB) y a un equilibrio en 1994 (Labra;1996) A partir de 1996 el déficit financiero se ha considerado "moderado y financiable". (Zedillo;2000)

intereses como amortizaciones). Sin embargo, el camino seguido para la expansión de la exportaciones y la abrupta e indiscriminada apertura comercial, contrariamente a lo enunciado por el entonces presidente Zedillo, ha hecho descansar el financiamiento para el crecimiento sobre bases más vulnerables, ha profundizado la dependencia externa de nuestra economía y ha propiciado la desarticulación y deterioro de la planta productiva del país.

Uno de los supuestos de la estrategia seguida era que al eliminarse las distorsiones e inhibiciones que la intervención estatal imponía al capital privado (nacional y extranjero), éste se aprestaría a invertir en las áreas dejadas en libertad por el sector público, pero lejos de suceder así, la caída de la inversión pública no fue compensada por flujos privados.³⁴

Por un lado, los instrumentos contractivos aplicados y la política monetaria que garantiza altas tasas de rentabilidad a los intermediarios financieros, han limitado las posibilidades de incrementar el ahorro interno de tal suerte que éste ha ido disminuyendo su participación porcentual en relación con el PIB.³⁵ A su vez, la irrestricta apertura comercial, propició que las importaciones crecieran a un ritmo mayor que las exportaciones, dando lugar a un persistente déficit comercial, que aunado al pago de los intereses de la deuda en un monto significativo, se ha traducido en una sistemática pérdida o transferencia de ahorro al exterior.

Frente al desestímulo al ahorro privado y ante la necesaria reactivación de la inversión, se ha propiciado una cada vez mayor participación del ahorro externo para financiar el crecimiento. Pero, a pesar de los esfuerzos por atraer inversión extranjera directa, los resultados han sido sumamente limitados, por un lado porque el grueso de la inversión productiva tiene lugar entre los países del mundo desarrollado y por otro, porque, gracias a la acelerada liberalización de los mercados financieros, la inversión que llega al país es en su mayoría inversión especulativa, mayoritariamente de corto plazo y dirigida a la compra de acciones y bonos³⁶ y no destinada a la inversión productiva

Otro mecanismo al que se ha recurrido para la captación de ahorro externo ha sido la contratación de deuda externa, sin embargo, "se contrató nueva deuda no para importar mercancías destinadas al equipamiento industrial y al consumo intermedio o final, sino para sufragar la fuga de capitales y, principalmente, para pagar los intereses de la propia deuda

³⁴ La inversión fija bruta per cápita en 1996 fue 26.4% inferior a la de 1982. (Calva,1998)

³⁵ El ahorro interno, de representar el 13.8% del PIB en 1981, se desplomó a sólo el 6.8% en 1991. (Calva;1999,101)

³⁶ "En búsqueda de la fiesta especulativa en las bolsas de valores den México y Argentina, miles de millones de dólares han ingresado en forma de inversión en portafolio - de hecho, 75 de cada 100 dólares que entran como inversión extranjera a México lo hacen bajo esa modalidad.-" (León,1998,101)

externa" (Calva;1999,101). El problema de la deuda está lejos de haberse resuelto, ésta creció en términos absolutos, sigue siendo una pesada carga para la economía del país³⁷ y no se ha traducido en inversión productiva.

De tal manera que si bien con la inversión extranjera se ha encontrado una salida para financiar la inversión, no se han modificado las estructuras económicas y de poder que obstaculizan el dinamismo del ahorro interno, y por el contrario, se ha hecho depender el crecimiento económico de la captación de capitales especulativos de alta volatilidad y costo, ajenos del todo a fines productivos. "La economía mexicana en su proceso de apertura y liberalización asume mayores rasgos de dependencia frente al financiamiento y al ahorro externo, brinda mayores oportunidades al capital financiero que al productivo y por lo tanto contribuye a aumentar la deformación de la estructura productiva y quizás a condenarla a la condición de economía de <<casino>>. (Ramirez, Arancibia y Osorio;1996,55)

En lo que se refiere a la expansión de las exportaciones, cabe destacar que los bienes primarios, que son los que tienen un menor valor y cuyo precio es más fluctuante en el mercado internacional, siguen representando una alta proporción (el 47%) de las exportaciones totales (Ramirez;1996,57) y que la industria maquiladora es la que se ha constituido en el sector exportador más dinámico³⁸. Esto quiere decir que el grueso de las exportaciones es de escaso valor agregado, por lo que ha sido tan sólo el volumen, pero no el precio de las mercancías de exportación lo que en realidad ha crecido de manera significativa.

Las políticas de estabilización y ajuste estructural y particularmente la apertura comercial, beneficiaron a un reducido grupo de empresas y afectaron adversamente a la mayoría, impactando ramas completas de la industria y de la producción primaria, especialmente las destinadas al mercado interno. Las medidas instrumentadas llevaron a que las ramas que producían para el mercado interno vieran seriamente deterioradas sus posibilidades de acumulación, tecnificación y expansión, al no poder competir, en condiciones desventajosas, con la gran afluencia de mercancías importadas. Así, detrás del déficit comercial, se produjo la ruina de numerosas empresas y ramas productivas, que afectó incluso, a algunas de las pocas empresas de bienes de capital³⁹ que se habían logrado desarrollar con

³⁷ La deuda externa como porcentaje del PIB en dólares nominales corrientes, se incrementó del 29.9% en 1981, al 81.8% en 1986 y representó el 36.0% en 1993. (Calva;1999,160). De acuerdo al Banco Mundial, la deuda externa de México aumentó en 26 mil 767 millones de dólares (19%) entre 1994 y 1999, representando ese último año el 35% del PIB. (La Jornada, 2 de febrero de 2001)

³⁸ Al finalizar 1997, la maquila representó el 40% de las exportaciones totales del país. (Ortiz,2000)

³⁹ "Los bienes de capital son aquellas máquinas y equipos que sirven para producir mercancías... son considerados como portadores del progreso tecnológico y determinantes del aumento de la producti-

el modelo anterior.

"Para muchas de las empresas industriales pequeñas que hoy sobreviven como abastecedoras de la gran industria nacional, y que dependieron durante décadas de la protección proporcionada por el Estado, la incorporación acelerada a los mercados internacionales... ha significado la competencia de sus productos con los ofrecidos por empresas con tecnología avanzada y bajos costos de producción que pueden sustituirlos fácilmente. Lo mismo sucede con otro tipo de industrias que, con métodos semiartesanales -por ejemplo la industria panificadora o la del calzado- eran, hasta hace poco capaces de cubrir mercados locales y regionales de los cuales empiezan a ser desplazadas. En 1991, numerosos cierres de empresas en ramas como la industria textil, la del calzado, la del plástico, la del juguete y la de bienes de capital constituyeron una primera voz de alarma acerca de las consecuencias a corto plazo de la apertura comercial. En 92 y 93 la tendencia, aunque tal vez de manera más selectiva ha continuado y ha afectado a nuevas ramas productivas." (Puga;1995,45)

De tal suerte que con los instrumentos aplicados se ha dado lugar a la ruptura y pérdida de eslabones completos de las cadenas productivas, que ha significado un proceso de desustitución de importaciones y ha generado una mayor dependencia de insumos y maquinaria importada en la industria de exportación.

A su vez, con las medidas adoptadas se ha propiciado un fuerte proceso de monopolización.⁴⁰ Los cambios experimentados en el país han favorecido la concentración de capital en un número muy reducido de empresas, en un estrato superior que no rebasa el 2% de los empresarios industriales y que se encuentra cada vez más cerca de los circuitos internacionales y del capital financiero. "Se trata del mismo grupo de empresarios que han adquirido empresas estatales, incluidos los bancos recientemente privatizados, que han iniciado inversiones en nuevas áreas de la economía y cuyas empresas ya sea por su origen transnacional, por su concentración de capital, por su desarrollo tecnológico y por su capacidad de producción están en capacidad de integrarse al mercado internacional." (Puga;1995,45)

vidad social del trabajo. Su crecimiento y modernización están encaminados a acortar el tiempo de producción y a hacer más competitivas las mercancías. De lo que se desprende la gran importancia que tiene esa industria para el desarrollo económico. De hecho, la existencia de un poderoso sector de bienes de capital marca la diferencia entre países avanzados o atrasados." (Gonzalez,1996,83)

⁴⁰ "En México, 76% de las exportaciones corresponden a 30 empresas; una de petróleo (30% del total), cuatro de automotores (20.4%) y otra de telefonía (Telmex). Se calcula que menos del 3% de las compañías, consideradas dentro del padrón de exportadores de México, responden por más del 80% de las exportaciones totales en 1995, mientras que ocho estados del Norte de México producen cenrcna del 86% de las exportaciones." (Sotelo;1999;73)

En resumen podemos decir que la política económica neoliberal, por un lado, al favorecer la inversión especulativa en contra de la productiva tiende a generar una mayor vulnerabilidad financiera y a incrementar la dependencia externa; y por otro, que en vez de propiciar una reestructuración industrial reproduce una especialización primaria o semimanufacturera de exportación con lo que se debilita la posibilidad de que la planta productiva avance a un estado más complejo, con lo que tiende a profundizar la heterogeneidad estructural de la economía.

Con ello, resultan altamente beneficiados los sectores que controlan la nueva configuración económica mundial: el capital financiero internacional y los grandes monopolios, así como un pequeño grupo de empresarios mexicanos, dueños del capital de préstamo nacional y de las grandes empresas exportadoras, que han visto incrementar sus ganancias de manera acelerada. En contraparte, la estrategia neoliberal ha implicado el incremento de una pobreza extensa y profunda que lacera a amplios sectores de la población mexicana.

En otras palabras: "El neoliberalismo se consolidó en los noventa, la globalización se extiende, pero el aparato productivo acentúa su polarización, así como la misma sociedad, sociedad de pocos y arrogantes ganadores y muchos perdedores..." (De la Garza, 2000a, 81)

CAPITULO IV

IMPLICACIONES DE LA ESTRATEGIA NEOLIBERAL PARA LA POBREZA

El carácter de la reestructuración productiva y la forma de inserción al mercado mundial señaladas por la estrategia neoliberal, conllevan profundas transformaciones en todos los ámbitos que determinan la posibilidad de acceso a los bienes y servicios básicos para la mayoría de la población. La instrumentación del modelo en México ha implicado tendencias regresivas en el mercado de trabajo (empleo y salario) y en la distribución del ingreso, así como la reducción del espacio de la política social; con ello, la estrategia en curso tiende a profundizar la desigualdad social y por ende, la pobreza.

4.1 El mercado de trabajo

Para la mayoría de la población la carta de entrada a una sociedad de mercado es el ingreso proveniente del trabajo; de ahí que la posibilidad de una mejoría en las condiciones de vida dependa, principalmente, de la generación de empleos productivos suficientes y de su remuneración. Pero el modelo neoliberal, lejos de impulsar un crecimiento económico que contemple dicha posibilidad, propicia un vertiginoso proceso de precarización del trabajo⁴¹ que impacta negativamente las posibilidades de la mayoría de la población de acceder a los bienes y servicios necesarios para satisfacer sus necesidades básicas.

⁴¹ "En la literatura contemporánea de la sociología del trabajo, la <<precarización del trabajo>> aparece como un concepto destinado a dar cuenta de los problemas que enfrentan los trabajadores, tanto calificados como descalificados de empresas públicas o privadas, del sector formal o informal, y que se traduce en bajos salarios, deterioro de la calidad del empleo, subempleo, prolongación desmedida de las jornadas de trabajo y, sobre todo, en deterioro de los derechos laborales." (Sotelo;1999,124)

4.1.1 Empleo

Un primer elemento que impactó negativamente al empleo con la instrumentación del modelo, fue el cierre de las pequeñas y medianas empresas que no pudieron entrar en la competencia del mercado internacional, así como los despidos masivos que tuvieron lugar en diversas dependencias gubernamentales y en las empresas paraestatales que se privatizaron⁴².

Aunado a ello, al concentrarse el crecimiento en unas cuantas ramas productivas, las medidas instrumentadas han implicado una drástica reducción en la tasa de creación de empleo. De acuerdo a cálculos realizados por Julio Boltvinik (1995), entre 1970 y 1981 la tasa de crecimiento medio anual de nuevas ocupaciones remuneradas en el mercado formal de trabajo fue de 4.8%, mientras que entre 1981 y 1991, la tasa anual fue de sólo 0.7% es decir, casi siete veces menor que en el periodo anterior y muy por debajo del crecimiento de la población en edad de trabajar.⁴³

Ambos aspectos necesariamente se traducen en un incremento de la población que no cuenta con un empleo en el mercado formal de trabajo; sin embargo, esta situación no se ha visto reflejada en los índices de empleo-desempleo reportados por los organismos gubernamentales. De acuerdo a la definición oficial la población ocupada es aquella mayor de 12 años, que en la semana anterior a la encuesta participó al menos una hora a la semana en actividades que le dieron un ingreso o que lo hizo sin pago, o bien que no trabajó pero contaba con un empleo, o iniciaría una ocupación en el siguiente mes. De ahí que las tasas de desempleo abierto calculadas por el INEGI para el periodo neoliberal en general han sido bajas, se incrementan levemente en los años de crisis y tienden a volver a sus niveles anteriores al pasar la etapa más aguda de éstas.⁴⁴

⁴² El sector gobierno ha dejado de ser una fuente importante de empleo, del total ocupado el gobierno federal proporciona solamente el 2.67% de los empleos y las empresas paraestatales el 2.09% (De la Garza;2000^a)

⁴³ Entre 1970 y 1981 las ocupaciones remuneradas pasaron de un poco menos de 13 a 21.5 millones, es decir, se crearon 8.7 millones de nuevos empleos en esos 11 años, un promedio anual de casi 790 mil puestos de trabajo por año, lo que representa un incremento acumulado en el periodo de 67.5% y una tasa de crecimiento medio anual de 4.8%. A partir de 1981 la tendencia es totalmente distinta; el número de ocupaciones remuneradas en 1991 alcanzó la cifra de 23.1 millones, lo que significa que en los diez años transcurridos desde 1981 se crearon solamente 1.5 millones de empleos adicionales, o un promedio anual de 150 mil, menos de la quinta parte de la del periodo anterior. La tasa anual media de crecimiento fue de 0.7% anual. (Boltvinik;1995)

⁴⁴ Así, por ejemplo, la tasa de desempleo abierto general que en 1987 fue de 3.9%, tendió a descender en los siguientes años hasta llegar a 2.6% en 1991, reportó un ascenso pronunciado con la crisis de 1995 alcanzando 6.2% y tendió a disminuir nuevamente hasta llegar a 3.2% en 1998. (INEGI;1993 y 1998)

Lo que esconden las estadísticas oficiales basadas en esa concepción de empleo, es que tanto las personas que fueron despedidas, como las que llegan a la edad de trabajar y no tienen posibilidades de acceder a un empleo formal, se han visto en la necesidad de ocuparse en micronegocios sin local fijo o informales que no están en general enganchados con las empresas modernas, ni siquiera por la vía de la subcontratación. De ello da cuenta, por ejemplo, que el porcentaje de trabajadores asegurados en el IMSS o el ISSSTE con respecto de la población ocupada en 1995, era sólo del 34.4% y que los que trabajaron menos de 35 horas a la semana fueron ese mismo año el 30% del total reportado como ocupado. (De la Garza;2000^a)

Por eso, si bien en los términos de la definición oficial en México el desempleo no ha representado un problema vinculado con las medias aplicadas, sí lo es el del empleo precario, tanto el vinculado al llamado sector informal de la economía, como el paulatino deterioro de las condiciones de trabajo en el mercado formal.

"Para el INEGI -con base en lo definido por la Organización Internacional del Trabajo (OIT)- el Subsector Informal de la Economía está integrado por todas aquellas empresas no constituidas en sociedad que forman parte del Sector de los Hogares, dedicadas a la producción de bienes o servicios y cuya finalidad primordial es generar empleo e ingreso a las personas involucradas". De acuerdo a cifras oficiales, en 1998 el valor agregado de la economía informal ascendió a 445 mil millones de pesos, cantidad equivalente al 12.7% del PIB nacional a precios básicos; de la producción total de la economía del país, el sector informal produjo el 8.7% y absorbió al 28.7% de la población ocupada (Márquez;2000,24) El cada vez mayor número de personas que se integran al mercado de trabajo informal no cuentan con garantías formales de contratación, generalmente no tienen ni salario ni horario fijo, y tampoco cuentan con acceso al sistema de seguridad social.

En lo que se refiere al empleo formal, debe señalarse que la mayoría de los nuevos empleos en el sector manufacturero han sido proporcionados por las maquiladoras que son las empresas en las que se pagan los menores salarios (generalmente el mínimo) y donde se proporciona a los trabajadores las menores prestaciones posibles. A su vez, con la llamada flexibilidad del trabajo se ha propiciado la ruptura o debilitamiento de los pactos corporativos entre sindicatos, Estado y empresas existentes durante el modelo anterior y al establecimiento de nuevos pactos corporativos, mediante los cuales el sindicato se asume como socio de la empresa en la lucha por incrementar la productividad, mismos que se han traducido en inestabilidad en el empleo, en menores prestaciones económicas, mayores exigencias de productividad y prolongación de las jornadas de trabajo.

De hecho, con el modelo neoliberal la vigilancia estatal sobre las relaciones de trabajo no desaparece sino que se transforma, el Estado se ha vuelto un importante inductor de la flexibilidad proporcionando estos nuevos pactos corporativos y ha jugado un papel determinante en el proceso de precarización del empleo (De la Garza;2000).

Al escenario hasta aquí descrito: despidos masivos en empresas privadas, paraestatales y dependencias del gobierno, disminución en las tasas de creación de empleo, incremento de las ocupaciones precarias (crecimiento del llamado mercado informal de trabajo y deterioro de la calidad del empleo formal), hay que agregar la negativa evolución que han tenido los salarios en términos reales.

4.1.2 Salario

El recorte del gasto público y la desaceleración de la tasa de creación de empleo coadyuvaron a una importante caída del salario real, misma que a lo largo de todo el periodo de instrumentación del modelo ha sido reforzada a través del establecimiento de férreos topes salariales, con el objetivo de disminuir la demanda de productos en el mercado interno y con ello, impulsar las exportaciones y controlar la inflación

La Ley Federal del Trabajo señala que los salarios mínimos deben ser suficientes para satisfacer las necesidades normales de una familia en el orden material, social y cultural y para proveer la educación de los hijos; pero el monto de los mismos nunca ha sido en términos estrictos suficiente para cubrir las necesidades señaladas. A pesar de ello, el salario mínimo, además de constituir el mínimo que legalmente debe recibir un trabajador por una jornada de 8 horas de trabajo diario, sirve de base para establecer los salarios contractuales de la mayoría de las empresas. El monto de los mismos es fijado cada año y, a pesar de la fuerte contracción que éste ha tenido en términos reales en los últimos años, de acuerdo a cifras oficiales, el 29.9% de la población ocupada en 1997 recibió menos de un salario mínimo (\$24.30 diarios) y 30.8% de la misma recibió de 1 a 2 salarios mínimos. (INEGI;2000)

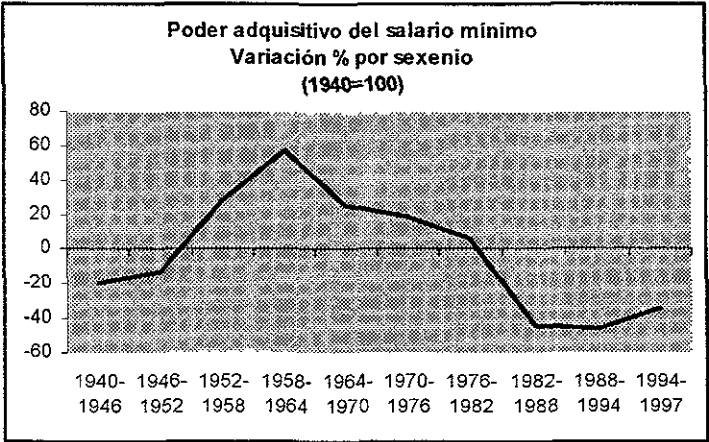
Según el Centro de Análisis Multidisciplinario de la Facultad de Economía de la UNAM durante el periodo en que han estado en vigencia los pactos, iniciados con el Pacto de Solidaridad Económica en diciembre de 1987, hasta el 1º de diciembre de 1997, el precio de la Canasta Obrera Indispensable⁴⁵ se incrementó (de manera acumulada) en un 1435%

⁴⁵ La Canasta Obrera Indispensable (elaborada por el CAM como referencia para evaluar el poder adquisitivo del salario) es una canasta de consumo diario real, conformada por 35 artículos básicos (alimentos, productos de aseo personal y del hogar, transporte, gas y electricidad) para una familia de cinco personas.

mientras que el salario sólo lo hizo en un 308%, lo cual arroja en dicho periodo, una pérdida acumulada del poder adquisitivo del salario mínimo del 73.4% (CAM;1997)

En la siguiente gráfica se puede observar la significativa y sostenida pérdida del poder adquisitivo del salario mínimo a partir de 1982 y lo lejos que se encuentra de volver a alcanzar su máximo histórico, a pesar de la leve recuperación que se ha registrado en los últimos años.

Gráfica 7



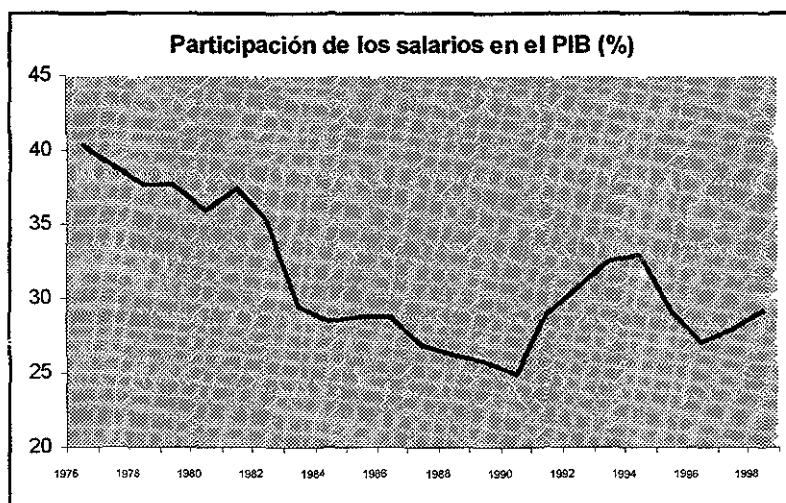
Fuente: Centro de Análisis Multidisciplinario. Facultad de Economía UNAM Reporte de Investigación No. 46. Diciembre de 1997

Si bien el punto de referencia para establecer los salarios contractuales sigue siendo en lo fundamental el salario mínimo, durante los últimos años ha cobrado fuerza la idea de que la remuneración de los asalariados debe ser fijada en relación a su productividad, con ello, a partir de 1994 se inició una política amplia de firma de convenios de productividad entre empresa y sindicatos, impulsada por la Secretaría del Trabajo, al grado de que en 1994 un 50.7% de las negociaciones salariales en el nivel federal (que equivalen al 78% de los trabajadores contratados en el mismo) incorporaron convenios por productividad. Los resultados globales que estos convenios representaron para los ingresos de los trabajadores, resultaron también desalentadores; el 90% de los convenios firmados en 1994 otorgaron un 2% de aumento por productividad, el mismo porcentaje que se adjudicó a los salarios mínimos, por lo que las recuperaciones salariales fueron escasas, y al finalizar 1995 la polí-

tica de recuperación del salario real a través de bonos por productividad se había esterilizado frente a una inflación de 51% y un promedio de bonos por productividad de 1.2% (De la Garza:2000^a)

La participación de los salarios en el PIB, es decir, la significación que ha tenido el trabajo remunerado para el crecimiento económico, resulta un indicador significativo para valorar las implicaciones que la estrategia neoliberal ha tenido para el salario en términos globales.

Gráfica 8



Fuente. 1976-79 Boltvinik;1995,29 Cuadro 3. 1980-90 Anuario Estadístico 1993. INEGI 1991-1998 Anuario Estadístico 1999. INEGI

Como puede observarse en la gráfica, la participación de los salarios en el PIB a mediados de los años setenta era de entre el 40% y el 35%, a partir de 1982 se inicia una tendencia sostenida a la baja que dura hasta 1990, año en el que los salarios representaron tan sólo el 24.7% del producto, esta disminución de la participación del trabajo en un producto que apenas creció durante esos años, significa en términos netos una drástica reducción de las remuneraciones medias y coincide con el periodo de mayor crecimiento de la pobreza. La leve recuperación de los años siguientes desembocó nuevamente en una abrupta caída de los salarios entre 1994 y 1996, años en los que, como se verá más adelante, se presentó también un incremento significativo y acelerado en los índices de pobreza.

Teóricamente, la baja del salario real se considera como un elemento constitutivo del

patrón secundario exportador, es el mecanismo a través del cual se restituye el descenso en la tasa de plusvalía que trae consigo la elevación de la composición orgánica del capital al avanzar el proceso de industrialización hacia franjas más pesadas (bienes de capital y bienes intermedios más sofisticados). "Usualmente, la caída salarial funciona como parte integrante del ajuste cíclico normal y luego, en la fase de auge, se eleva recuperando sus valores de tendencia. En la transición al patrón secundario exportador la reducción salarial no responde a una pura oscilación cíclica. Aquí se busca redefinir el valor de la fuerza de trabajo (i.e. aumentar la tasa de plusvalía) y la palanca que inicialmente se utiliza es la de un drástico recorte del salario real. ...Lograda la redefinición estructural, los salarios pueden reasumir su comportamiento cíclico y tendencial más usual. Claro está, lo hacen a partir de un piso considerablemente más bajo. Dicho de otro modo, la distribución del ingreso más regresiva constituye un componente estructural del nuevo patrón " (Valenzuela;1992;21)

El punto de partida es la hipótesis neoclásica, de acuerdo a la cual si la masa de trabajo vivo productivo no desciende (es decir, si el peso de la ocupación productiva se mantiene), la mayor tasa de plusvalía obtenida de la baja del salario real y del aumento de la productividad del trabajo, debería conducir a la elevación del potencial de acumulación del sistema, materializado en mayor inversión y con ello en el desarrollo de las ramas productivas. Sin embargo, con la instrumentación del patrón secundario exportador bajo el paradigma neoliberal, la baja sostenida del salario real, efectivamente ha incrementado significativamente la tasa de plusvalía, pero la evolución de la productividad del trabajo ha permanecido prácticamente estancada y la ocupación en las ramas productivas (creación de empleos por el sector industrial) ha disminuido drásticamente.⁴⁶ En otras palabras, en nuestro país se ha cumplido con la primera regla de la hipótesis neoclásica, se ha producido un espectacular aumento de la tasa de plusvalía sobre la base casi exclusivamente del descenso del salario real, pero no se han cumplido las otras dos premisas ya que se ha mantenido estancada la productividad del trabajo y la inversión en las ramas productivas ha disminuido. (Valenzuela;1992)

Con ello, si "en el caso clásico de Smith Ricardo, la alta tasa de explotación resulta funcional al desarrollo de las fuerzas productivas. En el caso mexicano neoliberal, esa alta tasa de explotación y miseria que conlleva para el grueso de la población, resulta inútil. Es decir, inútil para el crecimiento [interno] aunque sí muy útil para una delgadísima capa de privilegiados." (Valenzuela;1992,37)

⁴⁶ La tasa media anual de la productividad del trabajo fue de -0.2 entre 1982 y 1988 y la ocupación en ramas productivas disminuyó de 6 061 000 a 5 755 000 en el mismo periodo. (Valenzuela;1992)

4.1.3 Distribución del ingreso

La distribución del ingreso en México presentó un alto grado de desigualdad con el modelo sustitutivo de importaciones, sin embargo, de acuerdo a Enrique Hernández Laos (1999), quien ha ajustado a cuentas nacionales los ingresos captados por las encuestas de ingresos y gastos de los hogares, el coeficiente de Gini⁴⁷ de la distribución del ingreso total disminuyó más o menos rápidamente entre 1963 y 1984, pasando de 0.606 a 0.501 respectivamente. Durante ese periodo el 40% más pobre de la población vio acrecentada su participación en el ingreso total en más de 3 puntos porcentuales y los hogares con ingresos medios en más de 9%; mientras que el 10% de hogares con mayores ingresos vieron disminuir su participación en 12 puntos porcentuales, "lo que sugiere un significativo y sostenido proceso redistributivo del ingreso hacia los hogares de ingresos medios y bajos a lo largo de esos 21 años." (Hernández;1999,178)

Con el modelo neoliberal esta tendencia a disminuir el grado de desigualdad se ha visto completamente revertida. En el periodo 1984-1989 se registró un aumento muy acelerado en la concentración del ingreso, el coeficiente de Gini (sin ajustar a cuentas nacionales) aumentó de 0.429 en 1984, a 0.469 en 1989; es decir, se incrementó en un 9.4% en sólo 5 años. Entre 1989 y 1994, sin detenerse el proceso de concentración del ingreso, la tendencia se desaceleró y el Gini para 1994 se ubicó en 0.477. Paradójicamente con la crisis de 1994-1996, la distribución mejora levemente (el Gini en 1996 fue de 0.456), y a partir de 1996, cuando se empieza a recuperar la economía, el ingreso se vuelve a concentrar de manera significativa y el Gini se ubica en 0.476 para 1998. (Boitvinik;1998 y 2000)

La tendencia regresiva en la distribución del ingreso en el periodo 1984-1994 afectó negativamente al 60% de los hogares, que vieron reducir significativamente su participación en los ingresos totales.

Como puede observarse en el siguiente cuadro, el decil X, es decir el 10% de los hogares con mayores ingresos, aumentó su participación en el ingreso total de 32.8% en 1984, a 38.4% en 1994, es decir, ganó casi seis puntos porcentuales (5.6) que los demás hogares perdieron, y quienes más perdieron fueron precisamente los primeros VI deciles, es decir, el 60% más pobre de la población, cuya participación cayó de 28.6% a 25.4% en el mismo periodo. Y la leve mejoría registrada los años siguientes no resulta significativa, sobre todo

⁴⁷ El coeficiente de Gini da la medida más conocida y usada de la desigualdad del ingreso. Cuando el Gini es 1.0 existe desigualdad total (un hogar posee todo el ingreso), cuando el Gini es cero, existe igualdad total. Es decir, mientras más alto es el coeficiente de Gini más desigual o más concentrada es la distribución del ingreso.

si consideramos que para 1998 la distribución porcentual del ingreso total registró cifras muy similares a las de 1994.

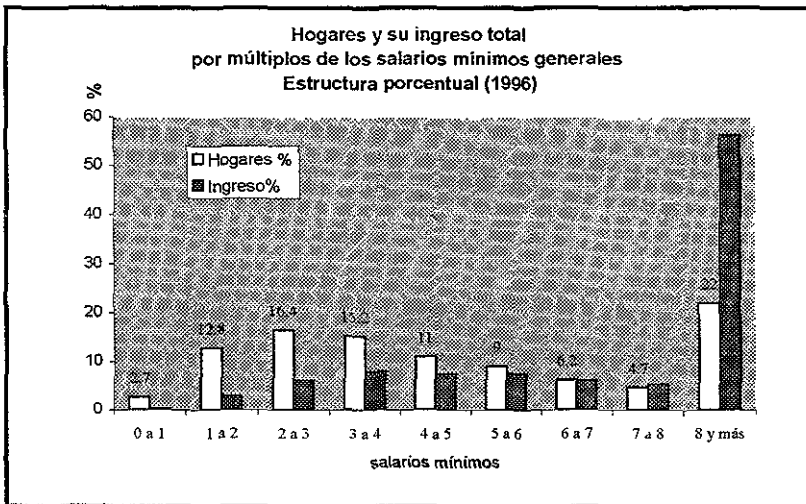
Cuadro 4
Distribución porcentual del ingreso de los hogares.
México. 1984-1998

Deciles de hogares	1984	1989	1994	1996	1998
I-VI (los "pobres")	28.6	26.1	25.4	26.9	25.5
VII-IX	38.6	36.0	36.2	36.5	36.4
X	32.8	37.9	38.4	36.5	38.1
Coefficiente de Gini	0.429	0.469	0.477	0.456	0.476

Fuente: Tomado de Boltvinik, Julio "Debate, desigualdad y pobreza"
 La Jornada, 28 de abril de 2000

En la actualidad, la primera razón por la que hay necesidades básicas insatisfechas es porque la distribución del ingreso determina que haya un porcentaje muy grande de familias que no tienen el ingreso suficiente para acceder a los bienes y servicios básicos.

Gráfica 9



Fuente: Tomado de Márquez Ayala David. "La Distribución del Ingreso en México".
 Reporte Económico. La Jornada, lunes 15 de noviembre de 1999.

En este sentido resulta altamente ilustrativa la gráfica 9, en la que se presenta la distribución del ingreso para 1996 agrupando a los hogares en razón de los salarios mínimos percibidos. De acuerdo a los datos presentados en ella,⁴⁸ en 1996 únicamente el 22% de los hogares percibió un ingreso superior a los ocho salarios mínimos, pero captó el 56% del ingreso total. En contrapartida, en el extremo inferior (de pobreza), la tercera parte de los hogares (32%) percibió un máximo de tres salarios mínimos y recibió tan sólo el 9% del ingreso total. Esta disparidad de muchos hogares y poco ingreso no es privativa de los hogares más pobres, persiste hasta los cinco salarios mínimos, rango en el que se ubicó el 58% de los hogares que percibió apenas el 25% del ingreso total.

Los cambios de signo regresivo en la estructura del empleo, la baja cada vez mayor de los salarios reales y las tendencias regresivas en las cuotas de acceso a la distribución del ingreso, son los factores que en primer término explican la evolución de la pobreza en los años de instrumentación del modelo neoliberal. Pero la estrategia implica también, como parte de la rearticulación Estado-sociedad que conlleva el modelo, significativas modificaciones en el espacio de la política social, manifiestas en la reducción del gasto social y en las reformas en la vertiente de servicios-beneficios sociales, aspectos que también inciden de manera importante en la pobreza, al reducir significativamente las políticas compensatorias con que se contaba en el modelo anterior

4.2 El espacio de la política social

En el caso de nuestro país, hasta antes de la instrumentación del modelo neoliberal, el Estado podía ser considerado como un Estado de Bienestar dado el contenido y la amplitud de sus políticas sociales. Entre los elementos que permiten esta afirmación, destaca el reconocimiento del acceso a los bienes y servicios como derechos sociales⁴⁹ y el que se intentó crear una estructura estatal de atención a la demanda de éstos con subordinación al

⁴⁸ El autor refiere como fuente: Unidad Técnica de Economía S.A. de C.V con base en INEGI. Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares; tercer trimestre de 1996.

⁴⁹ La Constitución mexicana reconoce como derechos sociales la educación (artículo 3°), la protección a la salud (artículo 4°) y la seguridad social (artículo 123). El estatuto constitucional de estos derechos significa que representan valores sociales compartidos y prioritarios; corresponden a una intención de la sociedad de proporcionar a sus miembros los satisfactores sociales considerados necesarios para garantizar su bienestar individual y colectivo a través de un conjunto de acciones e instituciones públicas. Durante los años de vigencia del modelo sustitutivo de importaciones, aunada a las políticas de empleo y salario, la vertiente servicios-beneficios constituyó el eje de la política social, atendiendo en primer término estos aspectos señalados en la Constitución.

mercado. Con ello, en relación con los sectores formales de la economía surgieron y crecieron las instituciones sociales más importantes hasta nuestra nuestros días (IMSS, ISSSTE, INFONAVIT, FOVISSSTE, FONACOT, etc.), mientras que los sectores empobrecidos y marginales de la sociedad fueron atendidos parcialmente mediante estructuras también institucionales (SSA, DIF, SAM, COPLAMAR) más bien de tipo asistencial. La forma de financiamiento de las primeras deriva de los esquemas tripartitos corporativos (trabajador, patrón, Estado), al tiempo que las segundas han funcionado de manera más restringida a través de los recursos presupuestales del gobierno.

Por ello, a pesar de las limitaciones señaladas en el capítulo anterior, especialmente el que el acceso a los servicios estaba en gran medida determinado por la existencia de una relación laboral estable y mediada por relaciones corporativas y clientelares, se puede considerar que la orientación y el contenido de las políticas sociales durante la vigencia del modelo sustitutivo de importaciones se acercaban a las de un Estado de Bienestar, aunque sin dejar de señalar el carácter restringido de éste.

En la actualidad, si bien no es posible afirmar que el Estado de Bienestar ha sido desmantelado en México, hay signos inequívocos de que éste se ha ido reestructurando de tal manera que se ha acercado a instituir un régimen de política social fundamentado en el ideario neoliberal. Las reformas instrumentadas durante los últimos años han afectado, de manera significativa, los aspectos centrales que caracterizaron la política social del modelo anterior, de ahí que la intensidad de la discusión y de las confrontaciones alrededor de la puesta en práctica de las nuevas políticas obedezca, principalmente, al hecho de que incluyen la transformación de un conjunto de derechos sociales conquistados a lo largo de las décadas anteriores.

Partiendo de que el neoliberalismo es un proyecto global de reorganización de la sociedad, es necesario señalar que los cambios en la forma de generar bienestar social no son adecuaciones casuísticas o pragmáticas dictadas exclusivamente por las necesidades de la política económica o respuestas puntuales a las fallas institucionales, sino que persiguen refundar la política social sobre la concepción propia de ese proyecto ideológico. Alcanzar su objetivo implica la destrucción de los valores, los derechos y las instituciones que sustentaron la forma anterior de generar bienestar y de satisfacer las necesidades sociales. Con el modelo neoliberal estamos asistiendo no sólo a una profunda ruptura de la compleja institucionalidad dirigida a generar beneficios y servicios sociales, sino incluso, a un intento de suprimir valores muy arraigados respecto a la justicia social y al derecho universal a la satisfacción de las necesidades humanas, pretendiendo hacer prevalecer la concepción neoli-

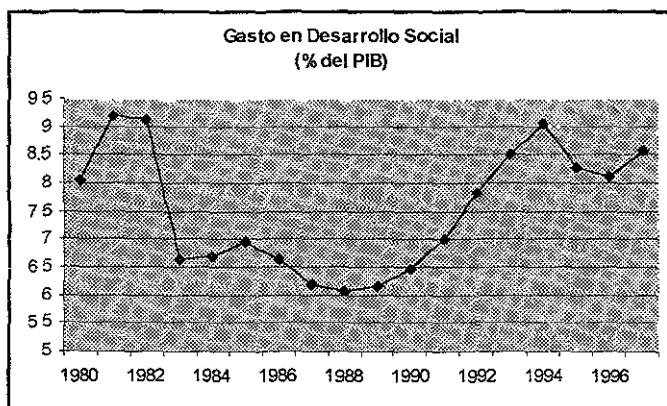
beral según la cual el bienestar es un asunto privado, responsabilidad de los individuos y no de la acción pública; por lo cual el ámbito de la política social debe reducirse a la instrumentación de programas mínimos y discrecionales para los pobres.

Esta concepción ideológica tiene como correlato económico la remercantilización de los servicios-beneficios sociales; es decir, se pretende extraer su financiamiento y su producción del ámbito público e imprimirles una lógica mercantil privada para convertirlos en actividades económicas rentables⁵⁰. De ahí que las estrategias utilizadas para transitar hacia un régimen de política social neoliberal en nuestro país han sido: el recorte del gasto social y su focalización en los grupos pobres; la descentralización y la privatización selectiva de los beneficios y servicios sociales. (Laurell;1997a)

4.2.1 Reducción del gasto social

La instrumentación de la política social tiene una relación directa con los montos y distribución del gasto en desarrollo social. Éste no ha sido nunca en México la partida prioritaria dentro del presupuesto federal, sin embargo, tuvo una participación creciente hasta antes de la crisis de los ochenta. Con el modelo neoliberal, por el contrario, la tendencia ha sido su reducción.

Gráfica 10



Fuente: Anuarios Estadísticos 1993 y 1999. INEGI.

⁵⁰ "La razón de la existencia de ese proyecto se basa en que la administración y la producción del bienestar social representan hoy actividades económicas que abarcan del 20 al 45% del PIB. Se busca entonces constituir estos beneficios y servicios en un ámbito directo de generación de ganancia y acumulación de capital." (Laurell,1997,17)

Como se puede observar en la gráfica, el recorte drástico del gasto social se dio en 1983, año en el que de representar el 9.19% del PIB, descendió a sólo el 6.6%; llegó a su punto más bajo en 1988 (6.08%) y ha tenido, a partir de 1991 una lenta recuperación que sin embargo, en términos reales no implica haber alcanzado los niveles anteriores, ya que al presentar el gasto social como porcentaje del PIB para salvar el problema de la deflactación, se subestima la disminución real de éste ya que en el lapso considerado hubo años de crecimiento negativo del PIB y que, a pesar de la relativa recuperación de la economía en los últimos años, las tasas de crecimiento de éste aún no alcanzan las obtenidas con el modelo anterior.

La reducción del gasto en desarrollo social ha repercutido negativamente en el acceso real a los servicios, en la disminución de los servicios prestados y en el empeoramiento de las condiciones bajo las cuales se prestan éstos. A manera de ejemplo pueden señalarse la disminución o estancamiento de la matrícula en las instituciones públicas de educación, así como el deterioro de los servicios prestados por la Secretaría de Salud (SSA) y otras instituciones públicas a la población no asegurada⁵¹. Paralelamente a este deterioro, se ha estimulado el crecimiento de un sistema privado para la prestación de los servicios.

La forma de financiar el gasto también ha sufrido modificaciones importantes: el Estado redujo su aportación a la seguridad social, dejando su financiamiento casi exclusivamente a las cuotas obreras patronales; y, al mismo tiempo, introdujo o incrementó el pago directo por servicios educativos y de salud mediante distintos tipos de cuotas. Ambas medidas señalan una clara tendencia a transferir parte o la totalidad del financiamiento de los servicios públicos a los usuarios y a reducir su financiamiento fiscal.

La introducción de diversas cuotas por servicios tiene un significado que va más allá de ser una medida pragmática para allegarse recursos adicionales, implica ponerles a éstos un precio, al igual que a cualquier mercancía, como paso obligado en el proceso de remercantilización. De tal manera que, en conjunto, el recorte del gasto y las modificaciones en la forma de financiarlo han significado también un impulso poderoso de la privatización selectiva.

⁵¹ En estas instituciones donde, desde antes del recorte, los servicios prestados eran ya precarios e insuficientes para garantizar una cobertura completa, el presupuesto por persona en pesos constantes decayó de 100.6 a 60.2 en 1983 y llegó a 40.3 en 1987, para luego recuperarse lentamente y ubicarse en 54.8 en 1993. (Laurell, 1997a)

4.2.2 Descentralización y privatización selectiva.

En México, a diferencia de lo ocurrido en otros países latinoamericanos (Chile, por ejemplo), la privatización de los servicios no ha sido generalizada sino selectiva. Esto se debe por un lado, a que en el contexto específico de nuestro país la privatización no puede realizarse a menos que se lesionen severamente las instituciones públicas, sobre todo las de educación y seguridad social, que durante largos años han materializado un aspecto importante del pacto social postrevolucionario; y por otro, a que obedeciendo al objetivo económico de abrir un nuevo campo de acumulación, no se pretende una privatización global, sino sólo de aquellas actividades que pueden ser rentables.

Los cambios más drásticos introducidos por el nuevo modelo han tenido lugar en las instituciones públicas de salud y seguridad social. Por razones históricas relacionadas con el modelo de desarrollo sustitutivo de importaciones, el eje estratégico de la institucionalización de la protección social en México han sido los institutos de seguridad social, sin restar importancia con esta afirmación a los programas complementarios desarrollados por las Secretarías de Estado.

"Los principios fundantes de la seguridad social mexicana son la integralidad y la amplitud de los servicios-beneficios sociales; la solidaridad y la redistribución de recursos, además del carácter obligatorio y público del aseguramiento. La existencia de varios institutos de seguro social dirigidos a distintos grupos de trabajadores -el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), el Instituto de Seguridad y Servicios sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), los de las fuerzas armadas y de Pemex- se ha traducido en una diferenciación en cuanto a la amplitud de los beneficios; por ejemplo, en lo relacionado con los requisitos para obtener una pensión o su monto, pero todos estos institutos están regidos por los principios arriba mencionados." (Laurell;1997,24) Cabe destacar además, que hasta antes de las reformas, tanto el IMSS como el ISSSTE, administraban los fondos de los seguros y producían los servicios prestados.

Bajo un régimen de política social que contemplaba el fomento del empleo y del salario, la cobertura de los institutos de seguridad social creció, en promedio, un 9% anual durante las décadas de los sesenta y setenta, y un 5% anual durante la década de los ochenta; a su vez, la protección del salario posibilitó incrementar de manera sostenida los ingresos de dichas instituciones. (Laurell;1997) La tendencia ascendente en ambos aspectos se interrumpió, e incluso se revirtió con el proyecto neoliberal.

El bajo y decreciente nivel salarial, así como el retroceso en la tasa de creación de

empleo formal,⁵² aunados a la reducción del gasto social provocaron que las instituciones públicas de salud y seguridad social se empezaran a erosionar a partir de 1983, por la vía del desfinanciamiento. En el caso de las instituciones estatales de salud éste fue resultado directo del recorte del gasto público fiscal, el gasto de salud per cápita cayó en un 50% en términos reales entre 1983 y 1988; periodo durante el cual las instituciones siguieron funcionando e, incluso, incrementaron su cobertura. En el caso de las instituciones de seguridad social, el desfinanciamiento fue, sobre todo, una consecuencia de la caída salarial generalizada a la cual se sumó también la disminución de la aportación o subsidio estatal, realizada con el argumento de que ese subsidio se transferiría a los pobres y que sin embargo tuvo como efecto último trasladar una mayor responsabilidad en el financiamiento del presupuesto global de salud a los propios usuarios.

Como resultado del desfinanciamiento de las instituciones de salud y seguridad social se desencadenó un proceso de deterioro de los servicios y la disminución de los beneficios, en especial del monto de las pensiones. A su vez, esto generó las condiciones necesarias para legitimar social y políticamente una futura privatización de la seguridad social debido al prolongado desgaste de las instituciones y, al mismo tiempo, un impulso al aseguramiento y la prestación de servicios privados.⁵³

Desde la perspectiva de la rentabilidad, las instituciones encargadas de la seguridad social constituyen un terreno privilegiado ya que abarcan a la población que potencialmente constituye un mercado de masas, pero sobre todo, porque manejan fondos financieros depositados a largo plazo que resultan especialmente atractivos para el sector privado, por ello es en éstas en las que se han instrumentado las reformas más importantes. En el caso del ISSSTE, la reestructuración ha sido básicamente presupuestal debido a que el Estado es al mismo tiempo empleador; en el IMSS, en cambio, el proceso ha sido más complejo, impli-

⁵² El IMSS, en el lapso de 19883 a 1994, acumuló por esa causa una pérdida de ingresos de 216 000 millones de nuevos pesos de 1994, o el equivalente a 5.4 veces su presupuesto total en ese último año. (Laurell, 1997*)

⁵³ "Resulta significativo que los seguros médicos privados no aparecieron en México hasta 1985, justo cuando los problemas financieros se presentaron con fuerza en las instituciones de seguridad social. En el lapso de diez años, la venta de los seguros de gastos médicos mayores creció sostenidamente y correspondió, en 1995, al 8% del total de las ventas de las compañías aseguradoras. Durante este años, el número de asegurados privados era de 1.67 millones de personas de las cuales el 71% tenía un seguro de grupo o colectivo que generalmente correspondía a una prestación laboral. Esto señala un fenómeno nuevo en México ya que, con excepción de algunos grupos restringidos, como los empleados bancarios, el seguro de enfermedad como prestación laboral siempre se ha dado a través de las instituciones públicas. Los datos anteriores sugieren, además, que una parte creciente de los empleados y trabajadores con una relación laboral formal tiene dos seguros médicos, uno público y otro privado; situación que justificaría introducir la opción privada dentro del seguro obligatorio para racionalizar el uso de los recursos." (Laurell; 1997,36)

cando la modificación de su marco legal de tal manera que el Estado tiende a liberarse de su responsabilidad financiera, así como una reorganización del sistema en su conjunto, tendiente a privatizar ciertos niveles de atención.

A su vez, el desfinanciamiento de las instituciones de seguridad social constituyó la base para instrumentar la privatización de los fondos de pensiones. El primer paso fue la creación en 1992 de un nuevo sistema de pensiones en el IMSS, el Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR) con el que los fondos pasaron a ser depositados en cuentas individuales a bancos privados. Simultáneamente a la creación del SAR, se introdujo un cambio equivalente en los fondos de vivienda de seguridad social (FOVISSSTE e INFONAVIT). El SAR representó la primera gran ruptura con los principios constitucionales de seguridad social. "Sustituyó, por un lado, el principio de solidaridad intergeneracional, concretado en el fondo colectivo de reparto, por el principio de equivalencia entre el pago y el monto de la pensión, circunscrito en las cuentas de capitalización individual. Por otra parte puso estas cuentas bajo el control de los bancos, recién reprivatizados, abandonando el principio de la administración pública de los fondos sociales del país. Es decir, se sustituyeron los fondos colectivos por los individuales y se cambió el régimen de administración pública de éstos por uno privado, a pesar de que son, desde el punto de vista legal y por su constitución, fondos públicos." (Laurell;1997,35)

De esta manera, entre 1983 y 1995 se sentaron las bases para introducir cambios definitivos en el terreno de la atención a la salud y la seguridad social, que se concretarían en las modificaciones de la Ley del Seguro Social (diciembre de 1995), en el Programa de Reforma del Sector Salud (1996) y en la ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro (1996).

Las modificaciones a la Ley del Seguro Social afectan a todos los seguros que esta institución ampara, introduce en todos ellos nuevos esquemas que permiten la participación de empresas privadas en ciertas ramas de producción de los servicios (a través de la subrogación) y un mayor financiamiento por parte de los usuarios a través, por lo pronto, del aseguramiento voluntario.

El Programa de Reforma del Sector Salud plantea la reestructuración de éste en función de las características geoeconómicas de la población. El nuevo modelo consta de tres subsistemas: el de aseguramiento privado, el de seguridad social y el de los sistemas estatales de salud dirigidos a la población rural o suburbana que no puede pagar un servicio público o privado. Se trata de un modelo que estratifica el acceso a los servicios de salud en función de la condición económica y el lugar de residencia de las personas. Resulta revela-

dor que el esquema sugiera que el principal crecimiento se dará en las nuevas formas de aseguramiento privado y que se fusionarán las instituciones de seguridad social en una sola. (Laurell;1997).

Otro elemento central de las reformas es la descentralización, que busca restringir las funciones del gobierno central en la regulación y normatización de la prestación de los servicios de salud, trasladando la responsabilidad política al nivel estatal o municipal (dilu- yendo así la responsabilidad Estatal) y al mismo tiempo, reestructurar el financiamiento pú- blico de los servicios incrementando la parte recaudada a nivel local.

Los efectos de estas últimas reformas, tanto las del IMSS como las del sector salud, no pueden todavía establecerse a cabalidad. aunque con ellas se da paso al retiro de la res- ponsabilidad del Estado en la producción, administración y financiamiento de la seguridad social y de los servicios de salud, y se perfilan el fortalecimiento de la privatización selectiva al tiempo que se propicia un mayor crecimiento de los servicios privados.

Por el contrario, los beneficios que para el capital financiero ha traído consigo la pri- vatización de los fondos de pensiones y su posterior reglamentación con la creación de las Administradoras de Fondos para el Retiro (AFORE) son palpables. A pesar de que la desa- parición de empleos en la mediana y pequeña empresa ha ocasionado que 7 millones de trabajadores (de un total de 17.4 millones registrados) han dejado de cotizar en forma per- manente en el SAR desde su creación, los saldos en las cuentas individuales representan ya el 6.5% del PIB y según la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (CO- NASAR) podrían situarse en 7.4% para el 2001. (Velasco;2000) Por ello, "ampliar el régimen de inversión en el nuevo sistema de pensiones será uno de los retos del próximo gobierno. También lo será, de acuerdo a los expertos, incorporar a los trabajadores del ISSSTE, de los gobiernos municipales y estatales, así como de empresas descentralizadas. Otro sector im- portante sería el de los trabajadores que participan en la economía informal." (Castella- nos;2000)

Otro eje estratégico de la política social del Estado mexicano postrevolucionario ha sido la educación. En la Constitución ésta es definida como un derecho social, se establece el carácter público que entraña y, por tanto, la responsabilidad que le corresponde al Estado, así como su carácter gratuito, laico y obligatorio.

Las reformas neoliberales en este ámbito se han ido introduciendo de manera paula- tina y no sin dificultades por la resistencia que ha presentado en diversos momentos el ma- gisterio y los estudiantes de nivel superior. El primer paso fue hacer hincapié en los proble- mas de la calidad y otorgar un reconocimiento relativamente menor a la cobertura educativa

en el discurso gubernamental. "Crear las <<ventanas de oportunidad>> para modificar el artículo tercero constitucional y lograr la <<federalización>> del sistema educativo fue el segundo. A partir de los nuevos lineamientos, aprobar una nueva Ley General de Educación donde se reglamenta el sistema educativo nacional, cierra un ciclo en la historia de la educación pública en México." (Loyo;1996,393)

El sistema educativo que, bajo la conducción estatal, durante cincuenta años fue capaz de ampliar con gran dinamismo la cobertura, de crear y contratar a más y más maestros y llevar cada vez más niños a la escuela, a principios de los ochenta, paralelamente a la disminución del gasto social destinado a la educación, vio disminuir en un millón en número de alumnos matriculados en primaria; a pesar de su relativa recuperación, todavía en 1995 hacían falta 800 mil niños en las escuelas para regresar al nivel de 1983 y ese mismo año se reconoció que 2 millones de niños no habían pisado nunca la escuela. (Aboites;1998)

Al igual que en los servicios de salud, el desfinanciamiento y el discurso centrado en la calidad fueron el preámbulo para las reformas que empezaron a concretarse durante el gobierno de Salinas de Gortari.

Fue en el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 donde, enmarcado en la estrategia de modernización y reforma del Estado, se planteó el Programa Nacional para la Modernización Educativa que pone la calidad de la educación en el centro del proyecto educativo nacional. En 1992 se firmó el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica entre el gobierno federal, los 31 estados de la República y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), cuyo eje es la descentralización del sistema educativo nacional. Al finalizar ese año la Secretaría de Educación Pública (SEP) había transferido a los estados del país el manejo de todos los planteles de preescolar, primaria, secundaria y educación normal, que anteriormente eran de control federal. Con ello se traslada a los gobiernos estatales la responsabilidad de la educación básica a fin de alcanzar una mayor eficiencia en la administración de los disminuidos recursos y, al mismo tiempo, rearticular las relaciones laborales entre la SEP y el SNTE en un tablero de negociaciones ampliado por la participación de las autoridades locales y en el cual el sindicato tiende a fraccionarse.

Fue también en ese mismo sexenio, que se introdujeron dos cambios importantes al artículo tercero constitucional: el primero eliminó la exclusión de la Iglesia del ámbito educativo (28 de enero de 1992) y el segundo levantó las restricciones que tenían los particulares en la prestación del servicio educativo (5 de mayo de 1993). Con las modificaciones realizadas al artículo tercero se intenta restringir la responsabilidad del Estado a sólo la educación básica, se deja en la penumbra su responsabilidad respecto a la educación superior y se

abre la puerta para que se asuma que no existe ya gratuidad en ese nivel educativo; al mismo tiempo, se suprime la capacidad del Estado de cancelar de manera inapelable la autorización a las escuelas privadas, aspecto que constituía una obvia incongruencia con la apertura de un libre mercado educativo.

"Al aligerarse la responsabilidad del Estado se hace posible una mayor flexibilidad en el uso de los recursos anteriormente destinados a educación: sin responsabilidad de gratuidad y obligatoriedad o de derecho a la educación, se facilita enormemente que ante los imperativos de otros gastos -por ejemplo, el servicio de la deuda- pueda reducirse sin mayor problema el gasto educativo. Al mismo tiempo, se redefine la función de la educación superior y de otros niveles educativos en términos sobre todo de lo que se conciben por el gobierno son las necesidades del desarrollo económico." (Aboites;1998,50)

Las modificaciones constitucionales en el ámbito educativo tienen como razón de fondo la decisión gubernamental de privatizar la educación mexicana. Se busca que sea el capital privado, nacional y extranjero el que asuma crecientemente el financiamiento de la educación, especialmente la de nivel superior. Responden también a los lineamientos que en esta materia quedaron establecidos en los artículos 1202 y 1210 del TLC en los que se establece que la oferta educativa de los países firmantes estará sujeta a las disposiciones que en el Tratado regulan el tránsito de servicios (incluyendo el educativo) a través de las fronteras y que deberán removerse las barreras que dificultan el libre paso a México de los servicios profesionales o de empresas prestadoras de servicios profesionales o de empresas prestadoras de éstos de otros países a través de las fronteras. (Aboites;2000)

En base a esos nuevos lineamientos para la educación se elaboró la nueva Ley General de Educación en 1993, mediante la cual, entre otras cosas, se legitima la existencia de cuotas voluntarias (que de hecho son obligatorias) en la educación básica y se legaliza el establecimiento de estímulos para la creación de instituciones privadas, así como de aportaciones de particulares para remediar los rezagos educativos en las zonas del país con mayor atraso.

La mayor importancia que el nuevo proyecto educativo da a la calidad y a la privatización selectiva, se concretó también en la creación del Centro Nacional para la Evaluación de la Educación Superior (CENEVAL) que pone en manos de un organismo privado la regulación (hacia la baja) de la demanda por educación superior pública mediante la asignación a opciones técnicas a un gran número de jóvenes, y la certificación de la calidad de los futuros profesionistas previo a su ingreso al mercado de trabajo.

Con el CENEVAL el derecho a la educación se transforma en el derecho a concursar

para tener la oportunidad de ingresar a una escuela y se establece que la competencia es el mecanismo para acceder a ese derecho. Asimismo, las entidades privadas comienzan a tomar el papel del Estado, por lo pronto en lo que a evaluación se refiere, y se abre paso la noción de que son éstas las que pueden proveer este tipo de servicios y conducir la educación del país.

El énfasis en el contenido meramente económico de la educación, envuelto en el discurso de la calidad, se hace patente también en el Programa Nacional de Desarrollo Educativo 1995-2000 cuyos lineamientos generales hacen hincapié en la competencia y el aprendizaje de habilidades y conocimientos en función fundamentalmente del mercado, de las tecnologías consideradas como modernas y en la creatividad y la innovación como atributos personales definidos sobre todo en términos de contribución a la producción de bienes y servicios. (Aboites;1998 y 2000)

Lo que todo esto perfila es un país con "una educación pública empobrecida en recursos, que subsiste como un remanente autoritario y burocrático (así sea ahora en versiones a nivel de cada estado), con un espíritu caritativo hacia los marginados en el nivel básico y orientada estratégicamente a formar buenos empleados, fortalecer el crecimiento de un mercado educativo privado dotado de alta calidad, innovador y creativo y abierto a la participación, pero sólo para un segmento selecto de la población." (Aboites;1998,53)

Contrariamente al rompimiento del mandato constitucional en lo relativo a la salud, la seguridad social y la educación, el derecho a la vivienda fue incluido en la Constitución en 1985, precisamente al iniciarse las reformas neoliberales. Esto se explica porque los fondos habitacionales no operan con recursos fiscales, sino que son ahorros de los trabajadores depositados por los patrones en esas instituciones, de tal manera que las políticas de ajuste y la disminución del gasto social no se tradujeron en una contracción de la producción de vivienda popular, por el contrario, entre 1983 y 1990 se financiaron alrededor de 2 millones de unidades de vivienda de interés social.

Sin embargo, como se mencionó en párrafos anteriores, el cambio más importante en ese aspecto se introdujo en 1992 con la creación del SAR, al que se incluyeron los fondos de FOVISSTE e INFONAVIT, mediante lo cual, sin dar cuenta pormenorizada de los recursos provenientes de 20 años de ahorros destinados a construir y financiar vivienda de interés social, a cada trabajador se le abrió en ceros una cuenta de ahorros individualizada. Por otra parte, con la reforma a la Ley de Infonavit se modificó la forma de operación, introduciendo la subasta en la asignación de los recursos a los promotores y un sistema de puntaje para clasificar a los derechohabientes. Respecto a los no asalariados, el caso de FONHAPO,

creado en 1982 para otorgar créditos colectivos a los sectores de menores ingresos para la construcción de viviendas populares, a partir de 1988 sufrió también importantes modificaciones al subordinarse al Programa Nacional de Solidaridad. (De Gortari y Ziccardi;1996)

Las reformas introducidas durante los dos últimos sexenios en los ejes fundamentales de la vertiente servicios-beneficios indican claramente el viraje tendiente a establecer un régimen de política social neoliberal sobre la base de fortalecer el mercado, la competencia y el individualismo. Implican la pérdida de derechos sociales y la reducción del espacio de la política social al ir restringiendo ésta al impulso de programas asistenciales específicos dirigidos a la población en extrema pobreza, dejando paulatinamente en manos de las empresas privadas la prestación de los servicios sociales.

Las nueva definición y comprensión de las funciones y carácter del Estado, van desplazando la perspectiva de las responsabilidades que éste debe cumplir hacia la perspectiva de las responsabilidades individuales. De esta forma, el bienestar empieza a ser situado como una obligación del individuo, en función de si éste es apto y competitivo o no, en el marco de las directrices de la política económica neoliberal.

La nueva forma de concebir e instrumentar la política social, en la que la seguridad laboral y una amplia integración al mundo del trabajo han dejado de ser objetivos primordiales, implica también una mayor estratificación social al ahondar las diferencias entre la población rural y urbana, entre asalariados y no asalariados, entre los con salario alto y bajo, entre los géneros, entre los distintos grupos de edad. Estratificación que se expresa en desigualdades en las condiciones de la calidad de la vida y del trabajo, en los niveles de consumo y en el acceso a los servicios-beneficios necesarios para la satisfacción de las necesidades humanas básicas.

Al mismo tiempo, la modificación de las políticas estatales impulsaron la relocalización de los interlocutores sociales del Estado; en la actualidad, los grupos corporativos tradicionales tienden a ser sustituidos por los sectores empobrecidos e informales engrosados durante los sexenios neoliberales. Con ello, los nuevos destinatarios de la acción Estatal son precisamente los grupos en pobreza que el mismo modelo ha hecho crecer de manera acelerada.

4.3 Evolución de la pobreza en México

Considerando la trayectoria histórica de México en el largo plazo, resulta evidente que la pobreza no se puede explicar como resultado, en relación directa, del grado relativo

de desarrollo de las fuerzas productivas. Desde hace muchos años México tiene una capacidad productiva que puede satisfacer las demandas básicas de su población.⁵⁴ Asimismo, es claro que el tiempo, el crecimiento económico y la modernización no tienden automáticamente ni a disminuir la desigualdad ni a resolver la pobreza.

Con el modelo sustitutivo de importaciones México vivió fases de expansión económica relativamente rápidas, de cambios importantes en la distribución urbano-rural de su población y en las estructuras sectoriales de la economía, la incorporación del progreso técnico y la articulación exterior; en el curso de ellas, sin embargo, no se logró afirmar una dinámica de crecimiento autónomo ni resolver los problemas de la condición de vida de grandes contingentes de su población. A pesar de ello, dadas las características del modelo, el crecimiento económico posibilitó cierta tendencia a una distribución más igualitaria, aún cuando continuaba siendo muy desigual, y con ello a una relativa disminución de la pobreza.

La desigualdad es parte de las reglas del juego de la economía capitalista y dentro de esa lógica ésta es necesaria para que haya crecimiento; pero el modelo neoliberal ha llevado los extremos de la desigualdad a niveles ofensivos y abismales; no se ha recuperado la dinámica de crecimiento alcanzada en la época anterior y las medidas adoptadas han llevado a que no sólo los factores reales de incidencia tradicional siguieran afectando negativamente las condiciones de desigualdad, sino que agregó consecuencias que actúan en igual sentido. Al implicar tendencias regresivas en los niveles de empleo y salario, al concentrar aún más el ingreso y al reducir el espacio de la política social, el modelo neoliberal ha acentuado las desigualdades y ha precipitado procesos activos de rápido empobrecimiento.

Las cifras que dan cuenta de la evolución de la pobreza configuran en la actualidad un cuadro dramático, tanto con referencia a América Latina en su conjunto, como en el caso específico de México. De acuerdo a la CEPAL (1998), en la década de los ochenta se produjo un importante aumento de la pobreza en la región, lo cual significó que para 1990 hubiera 200.2 millones de pobres (64,3 millones más que en 1980), y que, aunque esta tendencia disminuyó en la década de los noventa en algunos países de la región, los pobres en términos absolutos se incrementaron en casi 4 millones entre 1990 y 1997.

La evolución de la pobreza en México expresada en cifras, varía de manera importante según la forma como ésta se conceptualiza y el método de medición utilizado; sin em-

⁵⁴ Para un estudio más detallado de esta capacidad productiva, cfr. Enrique Hernández Laos "Macroeconomía de las necesidades esenciales", en: *Las necesidades esenciales en México. Siglo XXI*, México, 1982.

bargo, todos los datos coinciden al señalar que se registra una mayor incidencia de ésta en México en coincidencia con la instrumentación del modelo neoliberal.⁵⁵

De acuerdo a la CEPAL, la magnitud de la pobreza, considerando el porcentaje de hogares bajo la línea de pobreza establecida por ese organismo, se elevó de manera importante en nuestro país entre 1984 y 1994 y, contrariamente a lo ocurrido en forma global en la región, se produjo un nuevo incremento, más significativo aún, entre 1994 y 1996.

Cuadro 5
Evolución de la Pobreza en México
(de acuerdo a cifras de la CEPAL)

	1968	1977	1984	1989	1994	1996
% de hogares	34	32	34	39	36	43

Fuente: 1968 y 1977 Cuadernos de la CEPAL No. 27; 1984-1996 Panorama Social de América Latina 1998.

Otras estimaciones, por ejemplo las realizadas por Julio Boltvinik (1995 y 1998) en base a datos proporcionados por el INEGI, proponen cifras de la evolución de la pobreza en México, que reflejan una situación más dramática que la presentada por la CEPAL, como puede observarse en el cuadro 6.

Cuadro 6
Evolución de la Pobreza en México 1963-1996 de acuerdo a J. Boltvinik
(Porcentaje de la población nacional)

	1963	1968	1977	1981	1984	1988	1989	1992	1994	1996
Pobres	77.5	72.6	58.0	48.5	58.5	59.0	64.0	66.0	69.0	78.0

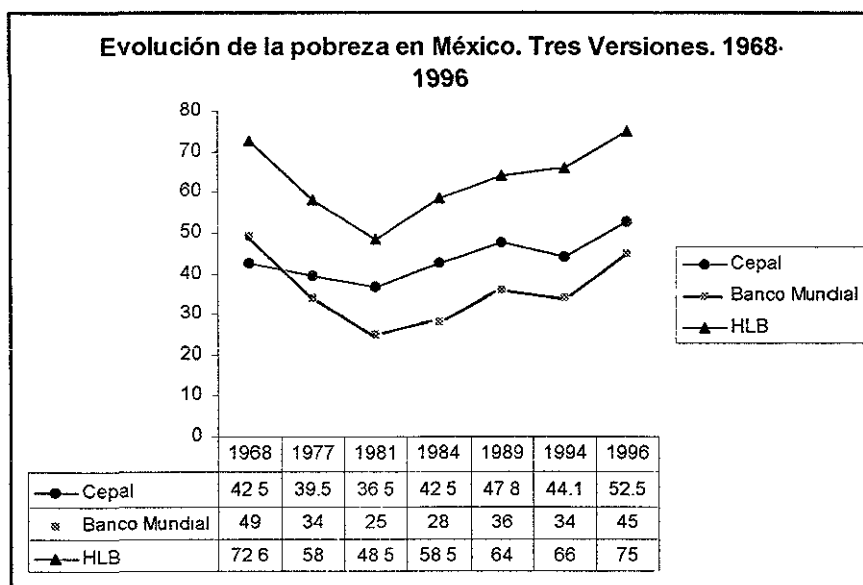
Fuente: 1963-1992 Julio Boltvinik (1995) .1994-1996 Julio Boltvinik (1998)

⁵⁵ Los principales métodos utilizados para la medición de la pobreza son la Línea de Pobreza, el de Necesidades Básicas Insatisfechas y el Método de Medición Integrado (que incorpora ambos aspectos). Es necesario tener presente además, que aún en el marco de cada uno de los métodos enunciados, los indicadores específicos utilizados varían en relación, por ejemplo, a la canasta básica que se considere para establecer el ingreso necesario y por ende la línea de pobreza, o a los aspectos que se contemplen como integrantes de las necesidades básicas. Para un estudio detallado de los distintos métodos de medición de la pobreza, cfr. Julio Boltvinik, "Conceptos y medidas de pobreza" en y Julio Boltvinik y Enrique Hernández Laos, *Pobreza y Distribución del ingreso en México. Siglo XXI*, 1999.

En los datos presentados por Boltvinik, destaca nuevamente el incremento de la pobreza en la década de los ochenta y el dramático crecimiento de ésta entre 1994 y 1996 que significó alcanzar un nivel de pobreza superior al de la década de los sesenta. De acuerdo al investigador, en 1994 había en el país 61 millones 664 mil pobres y para 1996, esa cantidad se había elevado a 72 millones 219 mil.

Las diferencias en la magnitud de la pobreza encontradas por distintos organismos e investigadores no dejan de ser significativas, como puede observarse en la siguiente gráfica en la que se presenta la evolución de la proporción de la población nacional en condiciones de pobreza, en el periodo que va de 1968 a 1996, según tres fuentes: El Banco Mundial (BM), la CEPAL y Hemández Laos-Boltvinik (HLB). Analizar el trasfondo de los distintos grados de incidencia encontrados, sería motivo de un estudio profundo de los criterios y métodos utilizados por cada uno de ellos, ya que involucra aspectos conceptuales y metodológicos que en la actualidad han llevado a importantes discusiones.

Gráfica 11



Fuente: Tomado de Julio Boltvinik; "Fox, el reto de la pobreza" *La Jornada*, 7 de julio de 2000

En lo que toca a este trabajo, interesa destacar que a pesar de esas grandes diferencias, todas las fuentes coinciden en que entre 1968 y 1981, es decir, durante el último periodo del modelo sustitutivo de importaciones, la pobreza tendió a disminuir en el país; y por el contrario, entre 1981 y 1996, en el periodo neoliberal, esa tendencia no sólo se detuvo, sino que fue revertida, dando lugar a un proceso casi continuo de pauperización y por tanto, de retroceso social. Así, según la CEPAL, la pobreza en 1996 es mayor que en 1968 (casi 30 años antes) en 10 puntos porcentuales; para el BM, en 1996 la situación se acercaba a los niveles de finales de la década de los sesenta (con una diferencia de cuatro puntos porcentuales) y para HLB, la incidencia de la pobreza en ese año estaba 3 puntos porcentuales arriba que en 1968.

Considerando los Resultados Oportunos del XII Censo General de Población y Vivienda de 2000, Boltvinik (2000d) concluye que en la actualidad la inmensa mayoría de los hogares mexicanos tiene un nivel de percepciones que los sitúa por debajo de casi cualquier línea de pobreza. De acuerdo al investigador, 74.3% de los hogares estarían bajo la línea de pobreza de acuerdo a la Canasta Normativa de Satisfactores Esenciales de Coplamar, que incluye, además de alimentos, vestido y calzado, vivienda, higiene, transporte y comunicaciones, recreación y cultura; y 65.6% de los hogares caen también bajo la línea de pobreza alimentaria de la CEPAL.

Si consideramos que en términos generales las fuentes del bienestar de las familias pueden enumerarse de la siguiente manera: 1) el ingreso corriente, 2) el patrimonio familiar, concebido como el conjunto de activos y bienes durables que proporcionan servicios básicos a los hogares (vivienda, equipamiento doméstico básico, etc.) 3) los activos no básicos y la capacidad de endeudamiento del hogar; 4) el acceso a bienes y servicios gratuitos; 5) el tiempo libre disponible; 6) los conocimientos de las personas, concebidas no como medio para la obtención de ingresos, sino como satisfactores directos de la necesidad humana de entendimiento. (Boltvinik;1999), lo expuesto en incisos anteriores permite afirmar que la instrumentación del modelo neoliberal ha incidido negativamente en todos los factores arriba mencionados.

El ingreso corriente depende de la estructura del empleo y del poder adquisitivo del salario real que han registrado tendencias regresivas a partir de 1982. A su vez, la carencia de ingresos inmediatos ha obligado a las familias más empobrecidas a vender parte de su equipamiento domiciliario adquirido con anterioridad, alejando aún más la posibilidad de recuperar niveles de vida alcanzados antes y las formas y los lugares de abastecimiento de las familias más pobres (compras fraccionadas, en comercios que no pueden aprovechar las

operaciones de gran escala) impuestos por su propia condición de pobreza, encarecen aún más los productos y reducen por consiguiente sus presupuestos familiares. La capacidad de endeudamiento de la mayoría de los hogares prácticamente ha desaparecido pues en su mayoría "viven al día" y no cuentan con bienes que puedan respaldar las deudas adquiridas, lo que con frecuencia se traduce en la pérdida de artículos que disminuyen los servicios básicos con que cuenta cada hogar. La posibilidad de acceso a bienes y servicios gratuitos tiende también a reducirse con las reformas instrumentadas. El tiempo libre se ve disminuido por la necesidad de trabajar más horas para reunir el ingreso mínimo necesario para satisfacer las necesidades de sobrevivencia. Y el modelo en curso induce también, en el medio cultural de la pobreza y la influencia de la propaganda, distorsiones significativas en los hábitos de consumo, que llevan a que la satisfacción de las necesidades básicas no siempre dependa de que estén disponibles los bienes y servicios necesarios y de que los usuarios tengan la capacidad de acceso a ello (el ingreso), sino que tengan también disposición a jerarquizar en función de esas necesidades básicas la distribución de sus escasos presupuestos.

Se trata del llamado "círculo de la pobreza", que hace referencia al hecho de que en la actualidad, existen "dificultades adicionales y crecientes que surgen de la propia situación de los pobres. Puesto que se trata no sólo de una pobreza heredada, sino también de un proceso activo de empobrecimiento, la misma pobreza genera causas y relaciones de circularidad que la prolongan y profundizan. La insatisfacción de las necesidades básicas puede en sí misma ser causa fundamental de la incapacidad de los pobres para incrementar sus ingresos: es difícil que una población desnutrida, enferma y con escasa educación, pueda elevar rápidamente su productividad o utilizar del mejor modo los activos que se pudieran transferir." (Vuskovic;1993,164)

La pobreza se manifiesta en los altos porcentajes de población que está por debajo de los mínimos nutricionales⁵⁶, en las muertes evitables (producto de falta de medicina y atención médica), en el analfabetismo funcional y en los bajos niveles de escolaridad, en el hacinamiento y el déficit de vivienda, etc.; afecta de distinta manera a los diversos grupos sociales, a los niños, a las mujeres, a los pueblos indígenas, y su incidencia varía en las distintas regiones del país, destacando las zonas rurales de las entidades del sureste del

⁵⁶ De acuerdo a datos presentados por la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la alimentación (FAO), en la Cumbre Mundial de Alimentación 1996, en México 40% de los cerca de 100 millones de habitantes padece desnutrición; 17.7 % de los menores de 5 años está desnutrido y 27% sufre anemia. (La Jornada; 17 de octubre de 2000)

país.⁵⁷

La diversidad de aspectos en los que se manifiesta la pobreza han llevado a la necesidad de hablar no sólo de la pobreza en general, sino de pobreza específicas: pobreza de ingresos, pobreza urbana/rural, pobreza educativa, pobreza de servicios de salud, pobreza de seguridad social, pobreza de vivienda, feminización de la pobreza, etc. y a elaborar estudios que describen la evolución y características que asume cada una de las pobreza específicas.

Asimismo, la coincidencia en el hecho indiscutible de que la pobreza se ha incrementado significativamente a partir de la crisis de 1982, ha llevado a que ésta se constituya en una preocupación más o menos compartida a nivel de gobierno, de organismos internacionales y de otras instancias y organizaciones. Esta preocupación se ha traducido en diferentes niveles de discusión e investigación que en general han priorizado lo referente a los métodos de medición y a las políticas o programas puntuales para resolver las manifestaciones de las pobreza específicas, o a intentar, incidiendo en algunos factores específicos romper el círculo de la pobreza.

La discusión y elaboración teórica en torno a la medición tiene relevancia, en primer término porque ha permitido evidenciar, y en su caso denunciar, la magnitud del problema; sin embargo, considerar que el foco del estudio de la pobreza tienen que ser los pobres como tales, o pretender incidir de manera aislada en alguno de los factores señalados, sin profundizar en la causalidad de ésta y sin analizarla en relación con el modelo de desarrollo en curso, poco contribuye a la búsqueda de una solución que vaya más allá de las manifestaciones más apremiantes de la pobreza y sus repercusiones en el mínimo necesario de estabilidad política y social que requiere la instrumentación de la estrategia neoliberal.

Es esta última posición la que ha privado en las decisiones gubernamentales que, ante la magnitud y profundidad que ha alcanzado la pobreza en el país, han ido definiendo cada vez más claramente el diseño y la aplicación de programas específicos para "combatir" la pobreza como elemento central de la política social.

4.4 Los programas asistenciales, un paliativo a la extrema pobreza.

Ya antes de la crisis de 1982 se habían implementado algunos programas dirigidos

⁵⁷ De acuerdo al Consejo Nacional de Población (CONAPO), en 1995 los estados de Chiapas, Guerrero, Oaxaca y Yucatán fueron los que presentaron mayores índices de marginación.

hacia los grupos más empobrecidos, por ejemplo el Programa de Inversión para el Desarrollo Social (Pider) iniciado en 1973 y concluido en 1982 y la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (Coplamar) que funcionó entre 1977 y 1982; se trataba de programas concebidos como complementarios a los ejes centrales de la política social: el empleo y el salario, así como la promoción del acceso generalizado a los bienes y servicios básicos.

Con el modelo neoliberal se redujo el área de acción de las políticas a favor del desarrollo social a planos micro, con el fin de que no se contrapusieran o repercutieran en las variables macroeconómicas (salarios, precios relativos, etc.) y se dio importancia central a objetivos de eficiencia, especialmente a hacer un uso "óptimo" del gasto social. Con ello, las acciones y programas emprendidos a partir de los años ochenta tuvieron como objetivo delimitar la acción del Estado en el ámbito de la política social mediante la focalización de sus responsabilidades a acciones destinadas a los grupos menos favorecidos por el crecimiento económico.

Esta concepción en buena medida responde a planteamientos de instituciones internacionales como el FMI y el BM, que desde hace varios años han venido recomendando que las políticas de ajuste y las reformas estructurales de la economía se complementen con programas sociales dirigidos a los "extremadamente pobres", programas de asistencia y beneficencia pública que deben apelar a la participación popular, impulsar el desarrollo de la economía informal y resistir las reivindicaciones de los trabajadores urbanos organizados, calificados como "privilegiados". (Barba y Valencia;1977)

Se afirma que la aplicación de criterios de selectividad permiten atender necesidades concretas vitales y urgentes de los grupos con mayores insatisfacciones y mejorar la asignación de recursos; la focalización implica entonces, definir prioridades en el tipo de inversiones, así como en los grupos a favorecer y diseñar los programas de tal manera que se atienda de manera puntual un determinado problema o una necesidad no satisfecha.

Se postula también como un elemento central la participación de los destinatarios de los programas, en primer término para aumentar la capacidad distributiva de la inversión del gasto y, al mismo tiempo, modificar formas culturales y valores tradicionales ligados a las pautas de consumo de sectores con consumos básicos y masivos; además, en el plano operativo, la participación propicia el ahorro de recursos, el control de los procesos de ejecución y el mayor uso de la infraestructura existente, ya que estimula el funcionamiento de sistemas tradicionales de acción solidaria o de ayuda mutua; y a su vez, permite fomentar acciones para descentralizar y desconcentrar la organización de la acción pública. (Gordon;1999)

Partiendo de estas consideraciones, los programas sociales instrumentados en México a partir de mediados de los años ochenta, a pesar de que han variado, descansan en los mismos ejes fundamentales: focalización de los beneficios del programa a grupos o sectores de población claramente definidos (en pobreza); descentralización de la aplicación de los programas (aunque los criterios, la normatividad y la mayor parte del financiamiento se establecen de manera centralizada); y participación de los destinatarios en la instrumentación de las medidas seleccionadas (bajo diferentes modalidades).

Los programas así concebidos, han tenido también desde el inicio, el propósito central de apuntalar la legitimidad del gobierno y obtener apoyo para las transformaciones económicas que se han ido instrumentando. Al adaptar la responsabilidad social tradicional del Estado a las nuevas restricciones económicas y redefinir los límites de su intervención en el contexto de una estrategia de reforma neoliberal, se busca disipar un potencial descontento social por medio de subsidios selectivos, reacomodar la movilización de la sociedad mediante la "coparticipación" y minar la energía de las fuerzas opositoras estableciendo enlaces y compromisos con los movimientos populares al margen del viejo corporativismo.

Durante el sexenio 1982-1988, años de transición hacia el modelo neoliberal, la política social privilegió programas que ofrecieron a la población en situación de pobreza empleos temporales y subsidio selectivo al consumo de productos alimentarios. Estos programas se instrumentaron a través de instancias de coordinación entre los tres órdenes de gobierno (federal, estatal y municipal) y de otras instituciones como la Conasupo y Liconsa. Con ellos, se inició un proceso de descentralización a fin de que cada uno de los estados diseñara, de acuerdo con las prioridades locales, los programas específicos que estimaran convenientes, aunque el financiamiento de los mismos siguió siendo mayoritariamente con recursos federales los cuales no fueron descentralizados. Fueron éstos los llamados programas de desarrollo regional, que, sin perfilar aún una estrategia clara para superar la pobreza, prevalecieron durante el gobierno de Miguel de la Madrid.

Al iniciarse el siguiente sexenio, ante el alarmante crecimiento de la población en situación de la pobreza que alcanzaba ya a más de la mitad de los mexicanos,⁵⁸ se pensó que una política social activa (bajo los lineamientos apuntados) era posible y necesaria, sobre todo después de las elecciones presidenciales de 1988 que produjeron un gran desgaste en las estructuras políticas existentes. La estrategia fue la reorientación del gasto público, básicamente con la disminución del gasto económico y administrativo y el aumento del

⁵⁸ Según cifras de Julio Boltvinik (1995), de 1981 a 1988 se pasó de un 48.5% de mexicanos en pobreza, a un 59%.

gasto social focalizado hacia los grupos más desprotegidos. En ese marco surgió el programa que se convertiría en el depositario de toda acción relacionada con el bienestar social (aunque fuera de manera indirecta) durante el gobierno encabezado por Salinas de Gortari: el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL).

De acuerdo al propio Salinas, el PRONASOL sería "un programa social diferente, destinado a promover obras sociales mediante la participación organizada y solidaria. Sería un programa social de los pobres, para los pobres y por los pobres"; sustentando en la idea de que "... para que surtieran efecto los programas sociales debían llevarse a cabo con la intervención organizada del pueblo, tomar en sus manos el control y la dirección de su esfuerzo. Una propuesta contraria al clientelismo tradicional." (Salinas;2000,546)

De esa manera, el Programa tuvo desde su nacimiento dos focos de atención, uno material, encaminado a aliviar la pobreza y otro institucional, cuyo eje era la reestructuración de las relaciones entre el Estado y la sociedad, en la que los interlocutores principales fueran los grupos pobres y marginados.

El PRONASOL fue presentado como un programa con objetivos integrales, que buscaba atacar simultáneamente distintas manifestaciones de la pobreza. Sus acciones se agruparon en tres vertientes: bienestar social (salud, alimentación educación, vivienda, servicios básicos y regularización de la tenencia de la tierra); programas productivos (agropecuarios, agroindustriales, piscícolas, extractivos y microindustriales); y programas para el desarrollo regional (infraestructura y programas de desarrollo en zonas específicas). Se establecieron también cuatro principios básicos de operación: respeto a la iniciativa y formas de organización de las comunidades; impulso a la participación de los beneficiarios en la decisión, la ejecución, la vigilancia, la evaluación y, en su caso, el mantenimiento de la obra o proyecto productivo; corresponsabilidad; y manejo honesto y transparente de los recursos; los cuales que se concretaron mediante los requisitos de organizar un comité en cada una de las comunidades beneficiadas para dar curso a sus demandas y de brindar aportaciones ya fuera en tiempo de trabajo, dinero o especie. (Gordon;1996)

Al destacar el papel de los grupos sociales en el combate a la pobreza, el PRONASOL marcó un viraje del Estado benefactor, al Estado concebido como "socio" en el desarrollo: "Dos requisitos fueron indispensables para poner en marcha el proyecto de Solidaridad: participación organizada y recursos presupuestales. El trabajo organizado de las comunidades fue la principal característica de solidaridad. Y el paso de un Estado propietario a un Estado solidario abrió la posibilidad de ejercer más gasto social sin déficit fiscal." (Salinas;2000,547)

La importancia que adquirió el PRONASOL a lo largo de sexenio se puso de mani-

fiesto en el incremento de los recursos que se le asignaron. Entre 1988 y 1992 en términos relativos, el gasto de Solidaridad aumentó en 274%, mientras que el gasto en educación y salud lo hicieron en 68.7% y 64.6% respectivamente (Farfán;1997). Cabe destacar que el gasto destinado a PRONASOL, "que fue en promedio de 4% del gasto federal, no pasó por ningún tipo de control por parte de organismos representativos de la sociedad, ni del poder público. Ese programa fue una suerte de <<caja chica>> del presidente Salinas, desde donde se financió... la modernización del partido del gobierno por medio de novedosas formas de corporativización; es decir, la formulación de una nueva organización política que reorganizara a los pobres con su política social y le dejara al gobierno la conducción de la política económica." (Preciado,1997,295)

Reflejo de ello es que en la instrumentación de las acciones se dio prioridad a los programas para el Bienestar Social, que absorbieron el 57% del presupuesto ejercido hasta 1993, destacando en este rubro los programas de suministro de agua potable y alcantarillado, de urbanización, de infraestructura educativa y escuela digna,⁵⁹ acciones todas ellas que debieron ser cubiertas por otras dependencias gubernamentales, incluidos los gobiernos estatales y municipales.

El incluir tareas de ordinario desempeñadas bajo responsabilidad estatal, en respuesta a demandas formuladas por los llamados Comités de Solidaridad, fue una característica del PRONASOL, que impulsó este tipo de acciones con el doble objetivo de ganar apoyo en la población y, al mismo tiempo, realizar obras de infraestructura básica necesarias para la "modernización del país" utilizando mano de obra de las comunidades beneficiadas. Como ejemplo de ello pueden mencionarse la instalación de agua potable y la electrificación en ciertos municipios y localidades, y el programa de regularización de la tierra, con el que se dio respuesta parcial a una de las más sentidas demandas de los campesinos, pero cuyo objetivo último era convertir a los propietarios en sujetos de crédito o en posibles vendedores de los terrenos regularizados.

Esta característica de PRONASOL de incluir como prioritarias acciones que no modifican la estructura del ingreso de las familias más empobrecidas, reflejan que el trasfondo del programa era instrumentar acciones que representaran para los receptores la posibilidad de elevar su calidad de vida mediante la obtención de oportunidades para participar en la competencia dentro de los mercados de trabajo y al mismo tiempo realizar obras de infraestructura

⁵⁹ "El desglose del rubro de bienestar social indica, por ejemplo que el 20.2% se asignó a programas para el suministro del agua potable y alcantarillado; para urbanización el 14.9%; el 12.9% para infraestructura educativa y escuela digna; para fondos municipales el 11.9%; para el servicio social y niños en solidaridad el 11.6%." (Méndez,1995,50)

tura básica requeridas por el propio modelo; lo cual, aunado a la necesidad de ganar una base electoral sólida, llevó a que con frecuencia dichos programas atendieran a sectores no necesariamente ubicados en los deciles más pobres.

El gasto destinado al PRONASOL, "en su operación, no se ejerció de acuerdo con la geografía de la pobreza, sino con la electoral; concentró la ejecución de su presupuesto en proyectos de urbanización, lo que contrasta con el hecho de que 70% de los extremadamente pobres vivían y viven en el campo: tendió a reforzar el presidencialismo, y fue fundamental para reconstruir la legitimidad simbólica del sistema político en el imaginario social, a través de un esquema clientelista en donde el protagonista central era el presidente de la república." (Barba y Valencia;1997)

De acuerdo a datos oficiales, entre 1989 y 1993, "Solidaridad integró a 8.5 millones de habitantes a los servicios de salud, creó o remodeló 300 hospitales y 3 346 centros de salud, edificó o rehabilitó 110 930 planteles escolares, entregó 742 000 becas, incorporó a 16 millones de personas a los servicios de electricidad, a 13.5 millones a los servicios de agua potable y a 11.5 millones a los de drenaje; asimismo, pavimentó 31 7 millones de metros cuadrados y construyó o habilitó 20 299 kilómetros de carreteras." (Farfán;1997,46) Salinas y su equipo aseguran que con ello se logró reducir en un 8.7% la población en pobreza extrema en el país durante su administración⁶⁰; al respecto, cabe señalar que, de acuerdo a estimaciones realizadas por Julio Boltvinik (1995 y 1998) en base a datos proporcionados por el INEGI, aunque en efecto el porcentaje de hogares en pobreza extrema disminuyó durante los años de aplicación del Programa, el porcentaje de población total en situación de pobreza en el país se incrementó del 59% al 69% entre 1988 y 1994.

Y es que, en efecto, el PRONASOL creó empleos temporales, fomentó una iniciativa de autoayuda entre diversas comunidades y mejoró la calidad de vida mediante la provisión minimalista de servicios públicos, de ahí que contribuyó parcialmente a mitigar algunos de los peores síntomas causados por la política económica; sin embargo, las medidas instrumentadas a través del PRONASOL rara vez representaron una transferencia de recursos de largo plazo y generadora de ingresos para los beneficiarios reconocidos. Fue un programa

⁶⁰ "El estudio realizado por el INEGI y la CEPAL permitió medir la evolución de la pobreza en México entre 1984 y 1992. ... La conclusión del estudio fue contundente: De 1989 a 1992 la población del país que enfrentaba pobreza extrema pasó de 14.9 millones a 13.6 millones de personas, lo cual representa una disminución de 8.7% en la población con esas características. La población en pobreza extrema también disminuyó en números relativos, pues la proporción bajó de representar casi 19% de la población total en 1989 a 15% en 1992. Esto comprueba que con el liberalismo social se logró disminuir la pobreza extrema, tanto en números absolutos como en números relativos." (Salinas;2000,538)

con un limitado efecto redistributivo, creado para otorgar compensaciones selectivas a poblaciones que no pueden ser incorporadas a la economía formal. Al mismo tiempo, el Programa compró votos, minó el apoyo a la izquierda, proporcionó recursos renovados a los cacicazgos locales y seleccionó sus acciones en base al objetivo primordial de legitimar el proyecto neoliberal.

Como afirma Denise Dresser: "El PRONASOL, indudablemente alivia algo del daño hecho por la depresión económica pero no atiende las causas estructurales de la pobreza. Un ataque frontal a la pobreza traería consigo políticas macroeconómicas enfocadas a la creación de empleos y la elevación del ingreso. La actual dirección de la economía política de México, no obstante, indica que la elección pública favorece cada vez más la eficiencia a expensas de la redistribución. El gasto social por medio del PRONASOL es loable, pero por sí solo el PRONASOL, no es capaz de neutralizar los efectos de un programa de reestructuración que contribuye a sesgar cada vez más la distribución del ingreso del país." (Dresser;1994,294)

Los magros resultados del PRONASOL se vieron totalmente revertidos durante los primeros años del gobierno de Ernesto Zedillo debido a la nueva crisis económica y a las drásticas medidas antinflacionarias que se aplicaron entre 1994 y 1996, años en que la población en situación de pobreza se incrementó abruptamente y pasó del 69% al 78% de la población total y los pobres extremos aumentaron de 36.2 millones de personas a 50.9 millones, un incremento de 14.7 millones de personas en sólo 2 años. (Boitvinik;1998)

En el marco de la crisis, entre 1994 y 1996 en gobierno encabezado por E. Zedillo dio continuidad a algunos de los programas de Solidaridad, que paulatinamente fueron perdiendo importancia e instrumentó programas específicos destinados a la población más desprotegida como fueron el Programa de Atención y Mejoramiento Nutricional (desayunos escolares, subsidio al consumo de la tortilla y la leche, etc.) y el Paquete Básico de Servicios de Salud para zonas marginadas (PABSS). El abandono del PRONASOL y el ejercicio de una política social a la que se asignaron recursos más modestos, fueron los primeros síntomas de una nueva devaluación de la política social.

Desde la formulación del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, se indicaron los aspectos de la redefinición de la política social, cuyo eje sería ahora la descentralización, a través de acuerdos entre los gobiernos de los estados, los municipios y diversas organizaciones sociales, supervisados y normados por el gobierno federal, para realizar programas focalizados a la población en pobreza extrema. A partir de 1996, estos lineamientos se concretaron en la distribución del presupuesto de Desarrollo Regional hacia los estado y muni-

cipios del país, conocido como el Ramo 26, que se denomina a partir de entonces "Acciones para superar la pobreza" y que empezó a ser asignado en función de las medidas estadísticas estatales de pobreza;⁶¹ un año más tarde fue presentado en el Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA), que se constituiría en uno de los ejes centrales de la política social durante el resto del sexenio.

La nueva estrategia, tiene como uno de sus elementos centrales el acotamiento aún mayor de la responsabilidad del Estado, al proponerse "asistir" únicamente a personas en pobreza extrema, creando programas específicos para desarrollar en ellas ciertas capacidades básicas y la aplicación de criterios "transparentes" para la asignación descentralizada y focalizada de recursos públicos en función de indicadores objetivos de bienestar.

En relación al presupuesto destinado a las acciones para superar la pobreza, con el que se instrumentan los programas y acciones que constituyen la estrategia fundamental de la política social del gobierno encabezado por E. Zedillo, cabe destacar en primer término, la modestia relativa de su monto en términos presupuestales y la contracción de éste durante los últimos años. En 1994 el Ramo 26 representó tan sólo el 0.65% del PIB y para 1997, después de una contracción en términos reales de 35% en relación a ese año, los recursos asignados a éste fueron de apenas el 4.3% del gasto social programable (0.48% del PIB), equivalente a una inversión federal anual de \$63.42 per cápita. Con ello, aunque la asignación porcentual del mismo en base a estimaciones estadísticas tiende a que su distribución se haga en base a cálculos estadísticos de la población en situación de pobreza en cada entidad, lo que de acuerdo a Scott y Bloom (1997) representa un avance importante en la focalización, en todos los casos los recursos asignados están muy lejos de la asignación deseable estimada.

El hecho de que el presupuesto del Ramo 26, después de más de triplicarse en términos reales entre 1988 y 1993 se haya reducido drásticamente durante el siguiente sexenio, no puede explicarse únicamente como efecto de la crisis, representa también una reasignación de prioridades por parte del gobierno federal, en el sentido de "racionalizar" el gasto de este Ramo manteniendo (o aún aumentando) su repercusión en los más pobres a un menor costo en términos de recursos presupuestados. Es este el criterio que privó en el diseño del nuevo programa contra la pobreza extrema, el PROGRESA, al que se asignó en 1997 el 10% del presupuesto de dicho Ramo. (Scott y Bloom;1997)

⁶¹ El objetivo central del Ramo 26 pasa a ser, durante el sexenio de Zedillo, la superación de la pobreza, como lo sugiere la evolución de su nombre oficial: Desarrollo Regional (1988), Solidaridad y Desarrollo (1989-1995), Acciones para superar la pobreza (1996). (Scott y Bloom;1997)

A diferencia del PRONASOL, que se puede agrupar entre los programas de combate a la pobreza cuya estrategia se basa en la inversión en infraestructura básica, a fin de mejorar el entorno en el que viven las personas y al mismo tiempo establecer condiciones que favorezcan la inversión, el empleo y permitan el surgimiento de nuevas oportunidades y fuentes de ingresos; el PROGRESA se pueden ubicar entre aquellos que se plantean la inversión en las personas, para desarrollar capacidades básicas.

"El abandono del Pronasol a favor de una política social de bajo perfil en la opinión pública, parece haber resuelto la disputa entre quienes trataban de continuar una práctica encaminada a conseguir una base social para las políticas neoliberales y quienes la concebían como una política descentralizada, cuya función no es compensar, sino igualar las oportunidades ante el mercado para los indigentes, y proporcionar un paquete básico de educación, salud y nutrición en las regiones de mayor pobreza del país." (Barba y Valencia;1997.23)

La estrategia para "romper el círculo de la pobreza" sobre la cual se diseñó el PROGRESA, tiene como punto de partida la idea de que. "Además de que sus ingresos y percepciones son exiguos, las familias en condiciones de pobreza extrema padecen deficiencias importantes en su acceso a la educación, su desempeño escolar es pobre y sus condiciones de salud y nutrición son precarias. Esto, junto con otros factores relacionados con las posibilidades de desarrollo que ofrece su entorno, como la escasa disponibilidad de fuentes de empleo y la ausencia de servicios públicos, limita sus posibilidades de superación personal. La pobreza se convierte así en un círculo de carencias y falta de oportunidades para salir de la marginación mediante el desarrollo individual y el esfuerzo productivo. ... El combate a la pobreza extrema tiene entre sus objetivos igualar las oportunidades de las familias que sufren esta condición con las del resto de la sociedad. Para ello, concentra sus esfuerzos en aumentar sus capacidades básicas, apoyando su acceso a los bienes y servicios sociales que les permitan adquirir las habilidades y aptitudes necesarias para una vida plena y autosuficiente." (Progresas;sf,28)

De acuerdo a ello, el elemento central para que los individuos puedan salir de una situación de pobreza que se transmite en forma generacional, se encuentra en la educación. Por eso es fundamental garantizar su asistencia a la escuela (aunque limitada a la educación básica) y asegurar las condiciones nutricionales y de salud necesarias para un óptimo aprovechamiento. De esta manera, el impacto futuro del Programa depende de una apuesta, basada en la idea del capital humano, que sostiene que es la baja preparación de la población la que explica su pobreza. "Es decir, que atribuye la pobreza a fallas de los individuos y

actúa, por tanto, a ese nivel para intentar superarlos. En general, las concepciones neoliberales atribuyen la pobreza a fallas individuales y no a fallas sociales, de tal manera que la acción correctiva debe hacerse a ese nivel, educando a las personas, por ejemplo." (Boltvinik;2000)

Con el PROGRESA también se transforman los criterios de la focalización adecuándolos a la nueva estrategia y se les ubica como la herramienta ideal para que los apoyos públicos lleguen únicamente a la población que se ha designado como objetivo: personas (no comunidades) en condición de pobreza extrema que habitan prioritariamente las zonas rurales. La focalización se realiza en dos pasos, utilizando, según el Programa, un enfoque estadístico multidimensional; el primer paso consiste en seleccionar las comunidades con mayor incidencia de pobreza extrema (de acuerdo a la línea de pobreza establecida por el propio Programa), entre las localidades con menos de 2 500 habitantes ubicadas en el medio rural; el segundo paso es la selección de ciertas familias dentro de las comunidades previamente seleccionadas.

Con estos criterios de focalización, de acuerdo a cálculos de Julio Boltvinik el PROGRESA debería incluir a 6.1 millones de personas (de acuerdo a datos oficiales durante 1997 se benefició a 400 mil familias) y quedan excluidos definitivamente todos los pobres extremos que habitan en localidades urbanas y en localidades rurales de no son de muy alta o alta marginación, población que se calcula va de entre 7.5 millones si se utiliza la línea de pobreza extrema de Progres, hasta 50.4 millones utilizando la línea de pobreza de CEPAL-INEGI. (Boltvinik;2000b)

Como su nombre lo indica, el PROGRESA está integrado por tres componentes: a) Apoyos educativos para facilitar que los niños y jóvenes cursen la educación básica completa, que consisten en becas que se entregan en efectivo durante los meses de clases a las madres de los niños y jóvenes que estudian entre 3º de primaria y 3º de secundaria (máximo 3 becas por familia), cuyo monto varía de manera ascendente de acuerdo al grado que se cursa y es mayor para las mujeres que para los varones; y un apoyo para la compra de útiles escolares que se entrega al inicio de cada curso escolar. La corresponsabilidad de las familias en este aspecto es entendida como la obligatoriedad de que los niños tengan, al menos un 85% de asistencia a la escuela. b) Atención básica a la salud de todos los miembros de la familias mediante el acceso de manera gratuita a un paquete básico de servicios de salud, la entrega de suplementos alimenticios a las mujeres embarazadas y en lactancia y a los niños de entre cuatro meses y dos años de edad, y la asistencia obligatoria a pláticas de información y capacitación en materia de salud, nutrición e higiene. La corresponsabilidad

en este aspecto consiste en el condicionamiento que se hace a las familias de asistir periódicamente a los centros de salud, para proporcionar todos los apoyos del programa. c) Apoyo para mejorar el consumo alimenticio y el estado nutricional de las familias, mediante la una asignación monetaria mensual (actualmente de \$125.00), independientemente del número de miembros con que cuente y de su ubicación geográfica. (Progresas/f)

Cabe destacar que en los elementos de educación y salud, el Programa hace énfasis en la demanda (que más personas demanden ese servicio) y, por ello, en el uso más pleno de las capacidades instaladas para proporcionar dichos servicios ya que el crear más escuelas o centros de salud, está más allá de las responsabilidades estrictas del PROGRESA. Esto ha llevado a que se excluya del programa a familias, que aún llenando los requisitos anteriormente expuestos, viven en localidades que no cuentan con servicios de salud o educación en un radio de 5 kilómetros.

El Programa pretende resolver de manera puntual el que los beneficiados asistan a los centros de salud y, sobre todo a las escuelas (por medio de una combinación de incentivos y sanciones implícitas), y con ello, alcanzar el objetivo de ampliar para algunas familias las "oportunidades y capacidades de sus miembros para alcanzar mejores niveles de bienestar". En otras palabras, busca que a través de la educación algunas de las personas que ahora se encuentran en pobreza extrema puedan más tarde acceder con mayores posibilidades a la competencia por la venta de su fuerza de trabajo, como elemento central para romper el llamado "círculo de la pobreza".

El contar con fuerza de trabajo más capacitada y a bajo costo, es una necesidad del modelo neoliberal, sin embargo, para los pobres una "mayor educación se transformará en un mayor ingreso si y sólo si las oportunidades económicas (de empleo asalariado o de trabajo por cuenta propia) donde las habilidades adquiridas signifiquen una diferencia de productividad crecen también. De otro modo, la educación adquirida no se traducirá en mayores ingresos." (Boltvinik;2000)

El PROGRESA es quizá, hasta ahora, el ejemplo más claro de la concepción neoliberal del bienestar y es también, un claro reflejo de cómo el Estado limita cada vez más su responsabilidad desplazando los derechos sociales al combate a la pobreza, mediante la instrumentación de programas bajo criterios pragmáticos, que actúan sobre las apariencias inmediatas de ésta, a fin de que no se convierta en el detonante de estallidos sociales y se mantenga abierta la posibilidad de seguir avanzando en la instrumentación de un modelo que tiende, precisamente, a incrementarla.

El perfil que asume la pobreza en la actualidad, no es una mera línea de consumo o

ingreso, sino la expresión de un modelo concentrador y excluyente que tiende a incrementar todas las fuentes de desigualdad social: en lo referente a la propiedad, a la heterogeneidad estructural, a la distribución funcional del ingreso, al empleo y al salario, al acceso a los bienes y servicios públicos.

Tomando en conjunto los elementos constitutivos de la estrategia neoliberal, se pone al descubierto que ésta no es una propuesta para la recuperación económico de los países dependientes, en este caso de México, sino un proyecto económico, político y social definido en torno a intereses de una fracción de la clase burguesa que se encuentra en la actualidad en el centro del desarrollo del capitalismo a nivel mundial, y que resulta al interior de los países latinoamericanos, cada vez más elitista y excluyente socialmente hablando.

El patrón de acumulación secundario-exportador en que se sustenta el modelo, tiende a especializar y monopolizar las actividades productivas en función del mercado mundial. El objetivo exportador y la competitividad externa se convierten en el eje de la acumulación, de modo que el capital productivo, los procesos de trabajo y los mercados laborales tienden a depender de la lógica del capital financiero internacional y de las empresas transnacionales y no de las necesidades de desarrollo del propio país y en la selección de los agentes económicos, excluye de los beneficios del crecimiento al grueso de la población.

La política económica neoliberal, promueve una apertura externa abrupta e irrestricta que, aunadas al retiro del Estado como inversor y regulador de la economía, han llevado a profundizar la dependencia y heterogeneidad de la economía. Como parte esencial de la estrategia se aplican instrumentos para favorecer las exportaciones y mantener los equilibrios macroeconómicos que conllevan el deterioro del mercado del trabajo (signos regresivos en la estructura del empleo y en el poder adquisitivo del salario) y una mayor concentración del ingreso, afectando significativamente el nivel de vida de la mayoría.

La política social cumple también un papel subsidiario y reduce sus espacios de acción, se contrae el gasto social, se promueven procesos de remercantilización de los bienes y servicios sociales, y tiende a restringir la participación del Estado a la aplicación de programas asistenciales, con lo cual pierde parte de su carácter de compensación distributiva.

Son estos elementos constitutivos del modelo neoliberal los que determinan el drástico deterioro de las fuentes de bienestar, que para el grueso de la población, en una sociedad de mercado como la nuestra, son fundamentalmente el ingreso corriente (que depende del empleo y de su remuneración) y la posibilidad de acceso a bienes y servicios de manera gratuita. Las tendencias regresivas en ambos aspectos, que han tenido lugar con el modelo en curso, son los que explican, en primer término, la magnitud y el perfil que asume la po-

breza en la actualidad.

La estrategia neoliberal no sólo ha agravado al extremo las manifestaciones económicas de la pobreza, sino que la ha constituido de hecho en un fenómeno mucho más amplio y complejo que se proyecta sobre el conjunto de la vida social, a partir de diferenciaciones crecientes entre los que podría llamarse el mundo de los pobres y el mundo de los ricos; "... la pobreza material presenta no sólo características sociales sino culturales y psicológicas que frustran a la individuos, que supone situaciones de alienación, encono y rebeldía; que han llegado a socavar los cimientos de la integración social." (Vuskovic;1994,59)

Los procesos de rápido y activo empobrecimiento que han tenido lugar en México durante los últimos 18 años, constituyen el reflejo más palpable de la incompatibilidad existente entre el modelo neoliberal y la posibilidad de crecimiento económico con bienestar para la mayoría de la población. Es por ello que el problema de la pobreza no puede restringirse sólo a las dificultades para atenuar sus manifestaciones, sino que pone en la mesa de discusión la necesidad de modificaciones profundas que incidan en los factores que son la causa de lo que genéricamente se denomina como pobreza.

CONCLUSIONES

A riesgo de iniciar la presentación de las conclusiones generales de la investigación en el terreno de lo axiomático es necesario señalar, en primer término, que ninguno de los dos modelos considerados en el presente trabajo ha logrado resolver el problema de la pobreza. Ni el modelo sustitutivo de importaciones, ni el modelo neoliberal han puesto como eje de la estrategia de desarrollo la satisfacción de las necesidades humanas de la población mexicana; ambos representan formas específicas de organizar la producción y las relaciones sociales en el marco del desarrollo capitalista y, por ende, han dado prioridad a los requerimientos para garantizar la acumulación de capital en los distintos momentos del desarrollo histórico del país.

Sin embargo, la pobreza ha adquirido perfiles diferentes con cada uno de los modelos instrumentados en dependencia de los elementos constitutivos de éstos y de las políticas que de ellos se han derivado. Esto indica que, aún en el marco del desarrollo capitalista, las distintas estrategias de desarrollo tienen significados diversos e incluso contrapuestos respecto de los procesos de desigualdad y pobreza, en coincidencia con los respectivos intereses de clase prevalecientes y las distintas articulaciones que conllevan una mayor o menor inclusión/exclusión de los otros sectores sociales.

El modelo de industrialización sustitutiva de importaciones ubicó como principal destinatario del esfuerzo económico a la industria manufacturera, privilegió el mercado interno y asignó al Estado el papel de inversor y regulador de la economía, constituyéndolo en el principal agente del desarrollo. Con ello la burguesía industrial se vio fortalecida, las capas medias, en tanto principales consumidoras de productos manufacturados, fueron favorecidas y se incluyó también, de manera subordinada, vía inserción al mercado formal de trabajo y bajo relaciones corporativas, a importantes sectores de la población trabajadora a fin de garantizar el dinamismo del mercado nacional. En contra parte, se excluyó de la posibilidad de incorporación al progreso técnico a otros sectores de la economía, especialmente a la producción agrícola, con lo que persistió y se amplió la heterogeneidad estructural y la población vinculada a ellos pasó a jugar un rol marginal.

Entre 1940 y 1980 el panorama social del país se caracterizó por un relativo mejora-

miento en los indicadores del bienestar, asociado en gran medida a la combinación de los elementos constitutivos del modelo sustitutivo que posibilitaron un importante dinamismo económico, con la ampliación paulatina de la cobertura de las instituciones dedicadas al bienestar. Destaca la predominancia del trabajo formal, el fomento al salario, la capacidad de generación de empleos y el expediente de un gasto público creciente, aunque en gran medida deficitario; así como el esfuerzo deliberado por articular la política social con la operación del mercado de trabajo, mediante el acceso al sistema de seguridad social vía el empleo y el constante ritmo de crecimiento del gasto social.

No obstante, a pesar de las tendencias a mejorar la distribución del ingreso y del carácter compensatorio y redistributivo de la política social, el modelo de industrialización sustitutiva mostró su incapacidad de incorporar a los beneficios del proceso en curso a los sectores más rezagados de la población, persistiendo de manera importante la desigualdad y la pobreza.

El agotamiento de esa estrategia de desarrollo fue producto de sus propias contradicciones que desembocaron en una incapacidad material de acumulación. La industrialización sustitutiva no alcanzó a cubrir la producción de maquinaria y equipo necesarios para sostener el desarrollo de la industria nacional, al mismo tiempo, al concentrarse la producción industrial en el mercado interno no se desarrolló en ésta prácticamente ninguna capacidad exportadora y la posibilidad de contar con las divisas necesarias descansó, en lo fundamental, en la producción agrícola cuyo desarrollo tecnológico fue muy limitado, y en la venta de petróleo. Durante los últimos años del modelo se recurrió sistemáticamente a respaldar el financiamiento del proceso de industrialización en inversiones de capital extranjero y en un creciente endeudamiento externo, medidas que desembocaron en la llamada "crisis de la deuda". Se evidenció con ello la incapacidad de la estrategia seguida de romper la dependencia estructural de la economía mexicana y el agotamiento del modelo de industrialización sustitutiva.

La emergencia del nuevo patrón de reemplazo se dio en el marco de la globalización de la economía y del fortalecimiento del neoliberalismo como fuerza político-ideológica a nivel mundial, factores que, aunados a la correlación de fuerzas interna que favorecía a los sectores de la burguesía industrial y financiera vinculados con el mercado externo, determinaron la estrategia de desarrollo que empezó a instrumentarse en México después de la crisis de la deuda de 1982.

El modelo neoliberal, contrariamente al anterior, privilegia al mercado externo, es éste el que determina de manera prioritaria qué producir, y en la reducida cuota destinada al

mercado interno privilegia la importación y/o producción en función de las demandas de consumo de las capas de alto ingreso. A fin de impulsar las exportaciones concentra las opciones y posibilidades de incorporación de progreso técnico en la modernización parcial de algunos sectores de bienes transables y promueve una abrupta e ilimitada apertura externa. En consecuencia, selecciona como los principales agentes económicos a las grandes empresas transnacionales y a los sectores industriales y financieros nacionales vinculados al mercado internacional, asignando al Estado un papel subsidiario.

La instrumentación de este modelo implica procesos regresivos en la distribución del ingreso, en la tasa de creación de empleo, en el poder adquisitivo del salario real y en la reducción del espacio de la política social, con la contracción del gasto y la remercantilización de los servicios básicos. Procesos que acentúan todas las fuentes de desigualdad social e implican la exclusión del grueso de la población de los beneficios del crecimiento económico.

La adopción progresiva de una estrategia de franca segregación social ha llevado a amplios sectores de la población a situaciones de extrema dificultad para sostener niveles mínimos de vida. La reducción de los salarios reales, las pérdidas de puestos de trabajo, la supresión de subsidios y otras formas de protección social, la disminución de servicios sociales públicos, la privatización y encarecimiento de ellos, han ampliado las situaciones de pobreza y aún de completa indigencia.

Son estos elementos los que configuran esa imagen de "capitalismo salvaje" que se asocia a la estrategia neoliberal que busca reactivar ciertas dinámicas de desarrollo capitalista, independientemente de los costos que ello involucre en términos de autonomía nacional y de sacrificios sociales.

La forma en que se articula la relación entre crecimiento y distribución en las distintas estrategias de desarrollo es uno de los elementos clave para explicar el perfil que asume la pobreza ya que es el que más directamente influye en ésta. Sin embargo dicha articulación no puede considerarse al margen de la concepción e instrumentación de la estrategia en su conjunto y de los intereses de clase a los que ella responde.

Teniendo como marco el actual modelo de desarrollo, es posible diferenciar dos posiciones en lo que a la articulación entre crecimiento y distribución se refiere: por un lado, la típicamente neoliberal que sostiene que los parámetros distributivos deben ser el resultado del funcionamiento espontáneo y necesario del mercado, y en consecuencia las políticas económicas deben ser más bien neutras respecto de la distribución, sin incorporar propósitos específicos encaminados a modificarla; y una segunda posición que demanda hacerse

cargo activamente de los problemas de la pobreza y de la desigualdad, entendiéndolas como resultado no necesario ni inevitable del funcionamiento actual de los sistemas económicos, sino de un insuficiente compromiso social con su resolución.

Esta segunda posición ha ido cobrando fuerza en los países latinoamericanos en relación directa con el incremento de la pobreza y la indigencia y se ha traducido en planteamientos y propuestas (entre los que destacan los de la CEPAL) que reclaman la participación del Estado en diversos grados. En general, se propone realizar acciones específicas para compensar a los estratos sociales perjudicados por el funcionamiento espontáneo del mercado y se conciben estas acciones como políticas complementarias y no sustitutivas de las ahora en práctica. Se busca una aproximación al propósito de un crecimiento económico con mayor equidad, pero sin modificar sustancialmente los elementos constitutivos de la estrategia en curso.

Las propuestas surgidas desde esta perspectiva, independientemente de la mayor o menor amplitud que adjudiquen a la acción Estatal, pueden efectivamente contribuir a aliviar ciertas manifestaciones específicas de la pobreza, pero enfrentan serias limitaciones al tratar de conciliar la estrategia en curso con acciones y políticas que permitan frenar y revertir los procesos de empobrecimiento y concentración de la riqueza que se presentan en la actualidad. Aunque en abstracto pueda afirmarse que una mayor acción distributiva impulsada por el Estado es conciliable con la estrategia neoliberal y puede resultar incluso complementaria a ésta, en los hechos se presentan diversos factores de abierta oposición.

Baste mencionar algunas de las características del modelo instrumentado que imposibilitan conciliar crecimiento económico y bienestar social: En lo referente al mercado de trabajo la estrategia neoliberal contempla que los salarios bajos y la contracción del mercado interno favorecen la competitividad externa y constituyen el mejor mecanismo antiinflacionario, si el Estado actuara promoviendo el empleo y el salario, estaría actuando en dirección contraria al objetivo exportador y enturbiaría la posibilidad de alcanzar los tan ponderados equilibrios macroeconómicos. En cuanto al destino de los flujos productivos y el progreso técnico es necesario considerar que los recursos naturales, incluida la tierra agrícola, no son ilimitados y su dedicación a un propósito exportador suele restarlos de la producción que se orienta hacia las necesidades básicas propias, incluida la alimentación; de tal forma que si la intervención del Estado tendiera a favorecer la producción orientada al mercado interno, aún restringiéndola a los aspectos alimentarios básicos, requeriría de destinar parte importante de los recursos naturales y del progreso técnico en esa dirección, con ello estaría actuando también en sentido opuesto a la orientación netamente exportadora que requiere de una

cada vez mayor concentración de la riqueza en función de promover el desarrollo de ciertas ramas productivas (las de los bienes transables) y de la ilimitada apertura externa que constituyen el eje del dinamismo económico bajo la perspectiva neoliberal.

De ahí que las propuestas que buscan conciliar crecimiento con equidad en el marco de la actual estrategia de desarrollo circunscriban, en lo esencial, a la esfera del reparto del ingreso el problema de la pobreza; consideran que bastaría la transferencia de una proporción moderada del ingreso de los grupos sociales favorecidos para que los estratos pobres alcanzaran los mínimos del ingreso necesario para atender sus necesidades básicas.

Las implicaciones que para la pobreza han tenido las dos estrategias por las que ha transitado México durante los últimos 60 años, en efecto, evidencian que la forma de abordar el bienestar social no es indiferente para la pobreza y resulta irrefutable que el régimen de política social que se instrumente puede actuar a favor de una mayor distribución o profundizar la desigualdad en el disfrute de los bienes y servicios y generar una mayor estratificación social. Sin embargo, es necesario tener presente que la acción estatal es crucial en todos los regímenes de política económica y social, la diferencia entre uno u otro no concierne tanto el grado de intervención del Estado, como el tipo de esa intervención.

En la actualidad cualquier alternativa al combate a la pobreza estatal, que pretenda rebasar los límites de las acciones compensatorias, atraviesa no sólo por el planteamiento general de la política social, sino de la política económica en su conjunto, lo que implica trastocar los cimientos del modelo. La estrategia neoliberal "representa, en su esencia, una opción muy definida que se manifiesta coherentemente en todos los planos; y que no admite conciliación entre algunos efectos que en abstracto podrían considerarse compatibles, o que lo serían bajo otra estrategia (exportación y producción para el mercado interno, desarrollo y equidad, entre otros). Su misma práctica genera dinámicas que no pueden revertirse o consecuencias que no pueden modificarse como no sea con un cambio fundamental del <<modelo>> mismo." (Vuskovic;1994,41)

Es por ello que la magnitud y el perfil que ha asumido la desigualdad y la pobreza y su innegable relación con la estrategia instrumentada, está abriendo, bajo distintas denominaciones, la idea de la necesidad de un nuevo proyecto social, alternativo al neoliberal. La constatación reiterada de la crisis, la agudización de la desigualdad social y el dramático aumento de la pobreza, llevan necesariamente a consideraciones de orden estructural y de largo plazo, como marco indispensable para abordar la discusión de una alternativa que rebase los límites de las modificaciones en la esfera estrictamente distributiva, proponga cambios sustanciales y ofrezca la debida correspondencia con la intensidad de los proble-

mas sociales a que nos enfrentamos en la actualidad.

En este desafío la cuestión de fondo que sale a la luz tras el análisis de los resultados e implicaciones de la estrategia neoliberal, es la incapacidad de resolver el problema en el marco de los grandes intereses predominantes en el ámbito mundial y de los modelos de desarrollo que ellos buscan preservar o imponer.

El debate en torno a las transformaciones necesarias para al menos contrarrestar e intentar revertir las tendencias al empobrecimiento generalizado que la estrategia de "capitalismo salvaje" implica se ha ubicado, por el momento, en el plano de la búsqueda de una reestructuración de la política económica y social, bajo otra estrategia, que no sea la neoliberal, en el marco del desarrollo capitalista. Ello requiere hacer frente, en primer término, a los obstáculos tanto subjetivos como objetivos que el neoliberalismo representa. Es necesario demostrar que la continuidad ilimitada de las políticas actualmente predominantes no es un hecho fatal, ineludible, que hay otras opciones viables; aspecto que puede abordarse, no sólo a partir de la segregación social que éste ha implicado, sino también considerando los magros resultados que el modelo ha tenido en términos de vulnerabilidad de la economía, de profundización de la dependencia externa y de la heterogeneidad estructural, y del inestable y reducido crecimiento económico que ha traído consigo.

El desafío consiste en expresar otras opciones en términos de propuestas no sólo generales sino también específicas, no sólo de largo plazo sino también de realización inmediata; exigencia que excede en mucho lo que de este trabajo puede desprenderse. Sin embargo, lo expuesto a lo largo del mismo, permite apuntar que la evolución que tenga la pobreza dependerá de la profundidad de las transformaciones que logren generarse en los elementos constitutivos del modelo de desarrollo: los destinos del flujo productivo; el esquema de relaciones económicas externas; la relación entre crecimiento y distribución de éste entre las distintas clases y capas de la sociedad; las formas de absorción y de aplicación del progreso técnico; y la ponderación y funcionamiento de los distintos agentes del desarrollo, especialmente del Estado. Revertir los procesos a los que asistimos en la actualidad implica transformaciones en los elementos apuntados, que al menos permitan que se promueva el empleo, que se preserve la calidad de éste y del poder adquisitivo de su remuneración, que se impulse un esquema de redistribución progresiva del ingreso, y que se recupere el concepto de los derechos sociales y su cumplimiento como responsabilidad colectiva de la sociedad, realizable sólo a través de la acción pública.

Por último, vale la pena regresar a lo apuntado al inicio de este apartado y destacar que el objetivo de superar la desigualdad y la pobreza rebasa la difícil tarea de conciliar el

crecimiento económico capitalista con el bienestar y la equidad social. Pensar en un proyecto de desarrollo social alternativo que permita encarar el problema en toda su magnitud, requiere pensar en un modelo sustentado en una reconversión de la economía hacia las necesidades humanas de la población, es decir, del establecimiento de nuevas prioridades económicas, políticas y sociales en cuyo centro estén el bienestar y la equidad social.

Y a pesar de que todos los factores económicos, políticos y sociales parecen contraponerse a un objetivo de ese tipo, es necesario avanzar en la reflexión en torno a un modelo que actúe en el sentido señalado y que permita, retomando algunas valiosas experiencias surgidas no hace mucho tiempo en América Latina y el rumbo que iniciaron los teóricos de la dependencia para abordar la problemática específica de la región, ir construyendo un nuevo proyecto social que señale el camino que deben seguir las fuerzas democráticas y populares que posibiliten esa transformación.

BIBLIOGRAFIA

- Aboites, Hugo (1998) "Crisis de la conducción educativa en México: nuevos actores y propuesta." *El Cotidiano* No. 87. Enero-febrero de 1998. Universidad Autónoma Metropolitana Azcapotzalco, México.
- (2000) "Globalización y Educación en México. Las primeras señales de la necesidad de un cambio de estrategia". *Voces de la Educación* No. 2, Xalapa, Ver. México.
- Aguilar Camín, Héctor y Meyer, Lorenzo (1997) *A la sombra de la revolución mexicana*. Secretaría de Educación Pública, México.
- Altimir, Óscar (2000) "Desigualdad, pobreza y desarrollo en la América Latina" en. Solimano, Andrés (compilador) *Desigualdad social. Valores, crecimiento y el Estado*. Fondo de Cultura Económica, México.
- Alvarado Garibaldi, Salvador (1998) "Desarrollo y desafío" en: Desarrollo social, *Revista de Trabajo Social*, No. 21 ETS-UNAM. México.
- Barba Solano, Carlos y Valencia Lomeli, Enrique (1997) Introducción a: *El debate Nacional. La Política social*. Editorial Diana - Universidad de Guadalajara; México.
- Bobbio, Norberto; Mattelucci, Nicola y Paquino Gianfranco (1994) *Diccionario de Política*. Siglo XXI, México.
- Bolívar Espinoza, Augusto (1996). "En torno al Estado como promotor del bienestar social en México; en: Calva, José Luis (Coordinador General) *Funciones del Estado en el Desarrollo Económico y Social*. Universidad Autónoma de Ciudad Juárez, Facultad de Economía de la Universidad Autónoma de Zacatecas, Juan Pablos editor. México.
- Boltvinik, Julio (1982) *Necesidades esenciales en México. Situación actual y perspectivas al años 2000*. Vol 5 Geografía de la marginación. Siglo XXI, México.
- (1993) *Reestructuración productiva y respuesta sindical en México*. UNAM, UAM-I, México.
- (1994) *Desigualdad Regional y Marginación Municipal en México, 1990*. CONAPO, México.
- (1995) "La satisfacción de las necesidades esenciales en México en los setenta y ochenta" en: Calva, José Luis (coordinador) *Distribución del ingreso y políticas sociales T.I.* Juan Pablos Editor, México.

- (1998) "Condiciones de vida y niveles de ingreso en México, 1970-95" en: Ibañez Aguirre, José Antonio (coordinador) *Deuda externa mexicana: ética, teoría, legislación e impacto social*. Universidad Iberoamericana - Plaza y Valdez Editores. México.
- (1998a) "¡15 millones más de pobres extremos! *La Jornada*, 16 de octubre de 1998.
- (1998b) "A. Sen y la teoría de la pobreza" en: *La Jornada*, 29 de octubre de 1998.
- (1999) "Dimensiones de la pobreza y mortalidad en México 1970-1995" *Revista de Trabajo Social* No. 23, primavera 1999 UNAM-ENTS, México.
- (2000) "Debate, desigualdad y pobreza" *La Jornada*, México, 28 de abril de 2000.
- (2000a) "Evaluando el Progres" *La Jornada*, México, 26 de mayo de 2000.
- (2000b) "El diseño del Progres" *La Jornada*, México, 2 de junio de 2000.
- (2000c) "Evaluación del Progres: Informe Final" *La Jornada*, México, 17 de noviembre de 2000
- (2000d) "Ingresos y trabajo en el censo de 2000" *La Jornada*, México, 24 de noviembre de 2000.
- Calva, José Luis (1998) "Mercado y Estado en la economía mexicana. Hacia una nueva sinergia" en: Calva, José Luis (coordinador), *Hacia un Nuevo Modelo Económico*. Juan Pablos Editor, México.
- (1999) *El Modelo Neoliberal Mexicano*. Juan Pablos Editor, México
- Castellanos, Antonio. "El sistema de pensiones, en manos de inversionistas extranjeros" *La Jornada* 13 de noviembre de 2000.
- CEPAL. *Panorama Social de América Latina 1998*.
- Consejo Nacional de Población (1982) *Necesidades esenciales en México. Situación actual y perspectivas al años 2000*. Vol 5 Geografía de la marginación. Siglo XXI, México.
- (1993) *Indicadores Socioeconómicos e Índice de Marginación Municipal, 1990*. CONAPO, México.
- (1994) *Desigualdad Regional y Marginación Municipal en México, 1990*. CONAPO, México

- De Gortari, Hira y Ziccardi Alicia (1996) "Instituciones y clientelas de la política social: un esbozo histórico, 1967-1994" en: *Las Políticas Sociales de México en los Años Noventa*. Instituto Mora, FLACSO, Plaza y Valdés editores. México.
- De la Garza Toledo, Enrique (1992) "Neoliberalismo y Estado"; en: Laurell Assa Cristina (Coordinadora) *Estado y Políticas Sociales en el Neoliberalismo*; Fundación Ebert, México.
- (1993) *Reestructuración productiva y respuesta sindical en México*. UNAM-UAM. México.
- (2000) "La flexibilidad del trabajo en América Latina" en: De la Garza, Enrique (coordinador) *Tratado Latinoamericano de Sociología del Trabajo*. El Colegio de México, FLACSO, UAM, FCE; México.
- (2000^a) "Las cuentas pendientes del sindicalismo mexicano" en: *El Cotidiano* No. 100, marzo-abril 2000. Universidad Autónoma Metropolitana, México.
- Delgado de Cantú, Gloria M. (1996) *Historia de México 2. Estado moderno y crisis en el México del siglo XX*. Alhambra Mexicana, México.
- Emmerich, Gustavo Ernesto (1991) *El dilema latinoamericano hacia el siglo XXI (Estado y políticas económicas en México, Brasil y Argentina)*. UAM-I. México.
- Estay Reyno, Jaime (1992) "Notas para un balance decenal de la situación de América Latina en la economía mundial"; en: *América Latina: crítica del neoliberalismo*. Centro de Estudios para un Proyecto Nacional Alternativo (CEPNA). México.
- Evangelista Martínez, Elí y Castro Sánchez, Ana Elisa (1998) "Hacia un modelo multidimensional de análisis de la políticas sociales"; en: Desarrollo social, *Revista de Trabajo Social*, No. 21 ETS-UNAM. México.
- Farfán Mendoza, Guillermo (1997) "Políticas de estabilización y reformas a la política social en México", en: Barba Solano, Carlos y Valencia Lomeí, Enrique (Coordinadores) *El debate Nacional. La Política Social*. Editorial Diana-Universidad de Guadalajara; México.
- García Rocha, Adalberto (1986) *La desigualdad económica*. El Colegio de México. México.
- González Casanova, Pablo (1998) "La explotación global" *La Jornada Laboral*, 28 de mayo de 1998
- González Marín, María Luisa. (1996) "La industria de bienes de capital en México: éxito o fracaso" en: *México: Pasado, Presente y Futuro*. Tomo II, Siglo XXI, IIEC-UNAM, México.
- González Navarro Moisés (1985) *La pobreza en México*. El Colegio de México, México.
- Gordon, Sara (1996) "Entre la eficiencia y la legitimidad: el Pronasol como política social" en: *Las Políticas Sociales de México en los Años Noventa*. Instituto Mora, FLACSO, Plaza y Valdés editores. México.

- (1999) "Pobreza y programas de política social en México". *Revista de Trabajo Social* No. 23; UNAM, Escuela Nacional de Trabajo Social, México.
- Granados Roldán, Otto. "Estado y rectoría del desarrollo en México: una perspectiva política" en: *México. 75 años de Revolución*. FCE, México, 1988
- Gullén Romo, Héctor (2000) *La contrarrevolución neoliberal en México*. ERA, México.
- Gutiérrez Garza, Esthela (1999) "Nuevos escenarios en el mercado de trabajo en México, 1983-1998", en: *Papeles de Población*. Nueva época, año 5 No. 21, julio-septiembre de 1999. Revista del Centro de Investigaciones y Estudios Avanzados de Población, UAEM, México.
- Hernández Laos, Enrique. (1992) *Crecimiento económico y pobreza en México. Una agenda para la investigación*. UNAM-CIIH, México.
- (1999) "Evolución de la distribución del ingreso de los hogares (1963-1989); en. Julio Boltvinik y Enrique Hernández Laos, *Pobreza y distribución del ingreso en México*, Siglo XXI, México.
- (1999) "Condicionantes macroeconómicos de la evolución de la pobreza en México"; en: Boltvinik Julio y Hernández Laos Enrique, *Pobreza y distribución del ingreso en México*. Siglo XXI, México.
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (1993) *Anuario Estadístico. México de los Estados Unidos Mexicanos. Edición 1993*. México.
- (1994). *Estadísticas Históricas*. 3ª. Edición, INEGI, México.
- (1999) *Anuario Estadístico. México de los Estados Unidos Mexicanos. Edición 1999*. México
- (2000) *Estadísticas Sociodemográficas*. Página del INEGI en Internet. Noviembre de 2000
- Kato, Luis y Huerta, Guadalupe (1996) "Los límites implícitos del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000". *El Cotidiano* No. 74, enero-febrero de 1996; UAM-A, México.
- Korol, Juan Carlos y Tandeter, Enrique (2000) *Historia económica de América Latina; problemas y procesos*. El Colegio de México - Fondo de Cultura Económica. Buenos Aires, Argentina.
- Labra, Armando (1996) "Lecciones de la modernidad, 1971-1994. Retrospectiva y propuesta económica para México" en: *México: Pasado, Presente y Futuro*. Tomo II, Siglo XXI, IIEc-UNAM, México.
- Laurell, Asa Cristina (1992) Avanzar al pasado: La política social del neoliberalismo; en: Laurell Asa Cristina (coordinadora) *Estado y políticas sociales en el neoliberalismo*. Fundación Ebert; México.

- (1995) "Para pensar una política social alternativa", en: Carlos, M. Vilas (coordinador) *Estado y políticas sociales después del ajuste*. UNAM-Nueva Sociedad. México.
- (1996) "Regímenes de política social y satisfacción de necesidades sociales" en: Calva, José Luis (coordinador) *Funciones del Estado en el Desarrollo Económico y Social*. Universidad Autónoma de Ciudad Juárez, Universidad Autónoma de Zacatecas, Juan Pablos Editor.
- (1997) *La reforma contra la salud y la seguridad social*. Era-Fundación Ebert, México.
- (1997^a) "Salud y seguridad social. Hacia una reforma alternativa" en: Valencia Enrique y Barba Carlos (coordinadores). *El Debate Nacional. La Política Social*. Universidad de Guadalajara-Editorial Diana. México.
- León, José Luis (1998) "El mercado no es suficiente. Elementos para un modelo alternativo de desarrollo en América Latina" en: Calva, José Luis (coordinador), *Hacia un Nuevo Modelo de Desarrollo Económico*. Juan Pablos Editor, México.
- Lichtensztejn, Samuel (1997) "Enfoques y categorías de la política económica", en: Rosa María Magaña, José María Martinelli y Germán Vargas; *Antología de Política Económica*, UAM-Iztapalapa. México.
- (1997^a) "Una aproximación a ciertas experiencias de política económica en América Latina"; en: Rosa María Magaña, José María Martinelli y Germán Vargas; *Antología de Política Económica*, UAM-Iztapalapa. México.
- Loyo, Aurora (1996) "Las nuevas orientaciones de la Política Educativa Mexicana" en: *Las Políticas Sociales de México en los Años Noventa*. Instituto Mora, FLACSO, Plaza y Valdés editores. México.
- Márquez Ayala, David (2000). "La Economía Informal en México" en Reporte Económico. *La Jornada*, 18 de septiembre de 2000.
- Méndez Sánchez, Leonardo (1995) "La modernización de la política social en el sexenio del presidente Salinas" en: Regii Vélez José Rafael (coordinador) *1988-1994 Ilusión y Desaliento. Balance del sexenio salinista*. Análisis de la Realidad Mexicana Núm.19. Universidad Iberoamericana, México.
- Meyer, Lorenzo. (1994) "La encrucijada" en: *Historia General de México*, El Colegio de México, México.
- Noriega, Ureña, Fernando Antonio (1996) "Veredicto para el desarrollo" en: *México: Pasado, Presente y Futuro*; T. II. Siglo XXI; IIEc-UNAM; México.
- Nun, José. "La marginalidad en América Latina. El concepto de masa marginal" en: Ruy Mauro Marini y Mária Millán (compiladores). *La Teoría social Latinoamericana. Textos escogidos. Tomo II La teoría de la dependencia*. UNAM, México

- Olave, Patricia (1997) "Las reformas económicas y sociales en curso: principales disputas teóricas y políticas", en: Osorio Saúl y Ramírez Berenice, *Seguridad o Inseguridad social: los riesgos de la reforma*. IIEC-UNAM. México.
- Ortiz Wadgymar Arturo (1995) *Política económica de México 1982-1995. Los sexenios neoliberales*. Nuestro Tiempo. México.
- (2000). *Política económica de México 1982-2000.El Fracaso Neoliberal*. Nuestro Tiempo, México.
- Pipitone, Ugo (1994) *La salida del atraso, un estudio histórico comparativo*. FCE-CIDE. México.
- Preciado Coronado, Jaime (1997) "Combate a la pobreza en México: una geografía de la exclusión" en: Valencia Enrique y Barba Carlos (coordinadores). *El Debate Nacional. La Política Social*. Universidad de Guadalajara-Editorial Diana. México.
- Progres. *Programa de Educación, Salud y Alimentación (s/f)* Poder Ejecutivo Federal. México.
- Puga, Cristina (1995) "La polarización empresarial. Ganadores y perdedores del modelo neoliberal" en: Calva, José Luis (coordinador general) *Distribución del Ingreso y Políticas Sociales*, T. II. Juan Pablos Editor, México.
- Quijano, Aníbal. (1994) "Dependencia y marginalidad. El concepto de polo marginal"; en: Ruy Mauro Marini y Mágara Millán (compiladores). *La Teoría social Latinoamericana. Textos escogidos. Tomo II La teoría de la dependencia*. UNAM, México
- Ramírez, Berenice. "América Latina: los saldos de la reestructuración neoliberal" en: Calva, José Luis (coordinador), *Hacia un Nuevo Modelo Económico* Juan Pablos Editor, México.
- Ramírez, Berenice; Arancibia Juan y Osorio, Saúl (1996) "Algunas consideraciones en torno al ahorro y al financiamiento externo en el caso de México" en: *México: Pasado, Presente y Futuro*. Tomo II, Siglo XXI, IIEc-UNAM, México.
- Reyes Osorio, Sergio y Moreno Uriegas, María de los Angeles (1988) ""El desarrollo rural integral" en: *México. 75 años de Revolución*. FCE, México.
- Rodríguez, Octavio (1980) "La interpretación de la industrialización periférica", en: *La teoría del subdesarrollo de la CEPAL*, Siglo XXI, México, 1980.
- Sacristán Roy, Emilio (1996) "Alcances y límites del mercado en el desarrollo económico" en: Calva José Luis (Coordinador), *Funciones del Estado en el Desarrollo Económico y Social*. Juan Pablos Editor, México.
- Salinas, Carlos (2000) *México. Un paso difícil a la modernidad*. Plaza y Janés, México

- Scott John y Bloom Erik (1997) "Criterios de asignación para la superación de la pobreza en México" en: *Economía Mexicana*, nueva época, Vol. VI, núm.1; México, primer semestre 1997.
- Sector Agrario. (1997) *La Transformación Agraria. Origen evolución retos*. Vol 1. Secretaría de la Reforma Agraria, México.
- Sotelo Valencia, Adrián (1996) "La reestructuración del trabajo y el capital en América Latina" en: Marini, Ruy Mauro y Millán, Marga, *La Teoría Social Latinoamericana. Cuestiones contemporáneas* Tomo IV. UNAM - Ediciones El Caballito. México.
- (1999) *Globalización y Precariedad del trabajo en México*. Ediciones El Caballito. México.
- Valenzuela Feijó, José (1986) *El capitalismo mexicano en los ochentas*. ERA. México.
- (1990) *¿Qué es un patrón de acumulación?* Facultad de Economía, UNAM. México.
- (1992) "El estilo neoliberal y el caso mexicano", en: Laurell Asa Cristina (coordinadora); *Estado y Políticas Sociales en el Neoliberalismo*, Fundación Ebert México.
- Vargas Larios Germán (1997) "Notas de clase de Samuel Lichtensztein: los enfoques de política económica" en: Rosa María Magaña, José María Martinelli y Germán Vargas; *Antología de Política Económica*, UAM-Iztapalapa. México.
- Velasco, Elizabeth "Dejan de cotizar en Consar 7 millones de empleados" *La Jornada*, 14 de noviembre de 2000.
- Vilas, Carlos (1995) "Después del ajuste: la política social entre el Estado y el mercado" y "¿Hacia dónde va la política social" en: Carlos, M. Vilas (coordinador) *Estado y políticas sociales después del ajuste*. UNAM-Nueva Sociedad. México.
- (1996) "De ambulancias, bomberos y policías: la política social del neoliberalismo (notas para una perspectiva macro); en: *Las políticas sociales de México en los Noventa*, Instituto Mora, UNAM, FLACSO y Plaza y Valdés editores. México.
- (2000) "Deterioro laboral y exclusión social: la otra cara del crecimiento" en: *Acta Sociológica* Núm. 28-29 enero-agosto del 2000. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, México.
- Villarreal, René. (1988) "El desarrollo industrial en México, una perspectiva histórica"; en: *México. 75 años de Revolución*. FCE, México.
- Vuskovic, Pedro (1992) "El Estado neoliberal y el caso mexicano"; en: Asa Cristina Laurell, coordinadora, *Estado y políticas sociales en el neoliberalismo*. Fundación Ebert. México.

----- (1993) *Pobreza y desigualdad en América Latina*. CIIH-UNAM. México.

----- (1994) *La pobreza, desafío teórico y estratégico*. IIEC-UNAM. México.

Warman, Arturo (1994) *La política social en México, 1989-1994*. Fondo de Cultura Económica; México.

Zedillo, Ernesto (2000) *Sexto Informe de Gobierno*.

----- (2000a) *Avances y Retos de la Nación*. Mensaje con motivo de la apertura de sesiones ordinarias del primer periodo del H. Congreso de la Unión, 1º de septiembre del año 2000.