



La transformación de las concepciones sobre el proceso de desarrollo en las políticas públicas mexicanas.

Isaac Enríquez Pérez



Ciudad Universitaria, México, D. F., febrero de 2006.





El autor es Sociólogo con un Posgrado en Historia del Pensamiento Económico; Profesor Titular en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México, Becario en el Instituto de Investigaciones Económicas de la misma Universidad; y recientemente seleccionado como Investigador Junior por el Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO). Ponemos a disposición de los lectores la siguiente dirección electrónica para sostener un intercambio de ideas sobre el tema: isaacep@correo.unam.mx



©Isaac Enríquez Pérez, 2006.

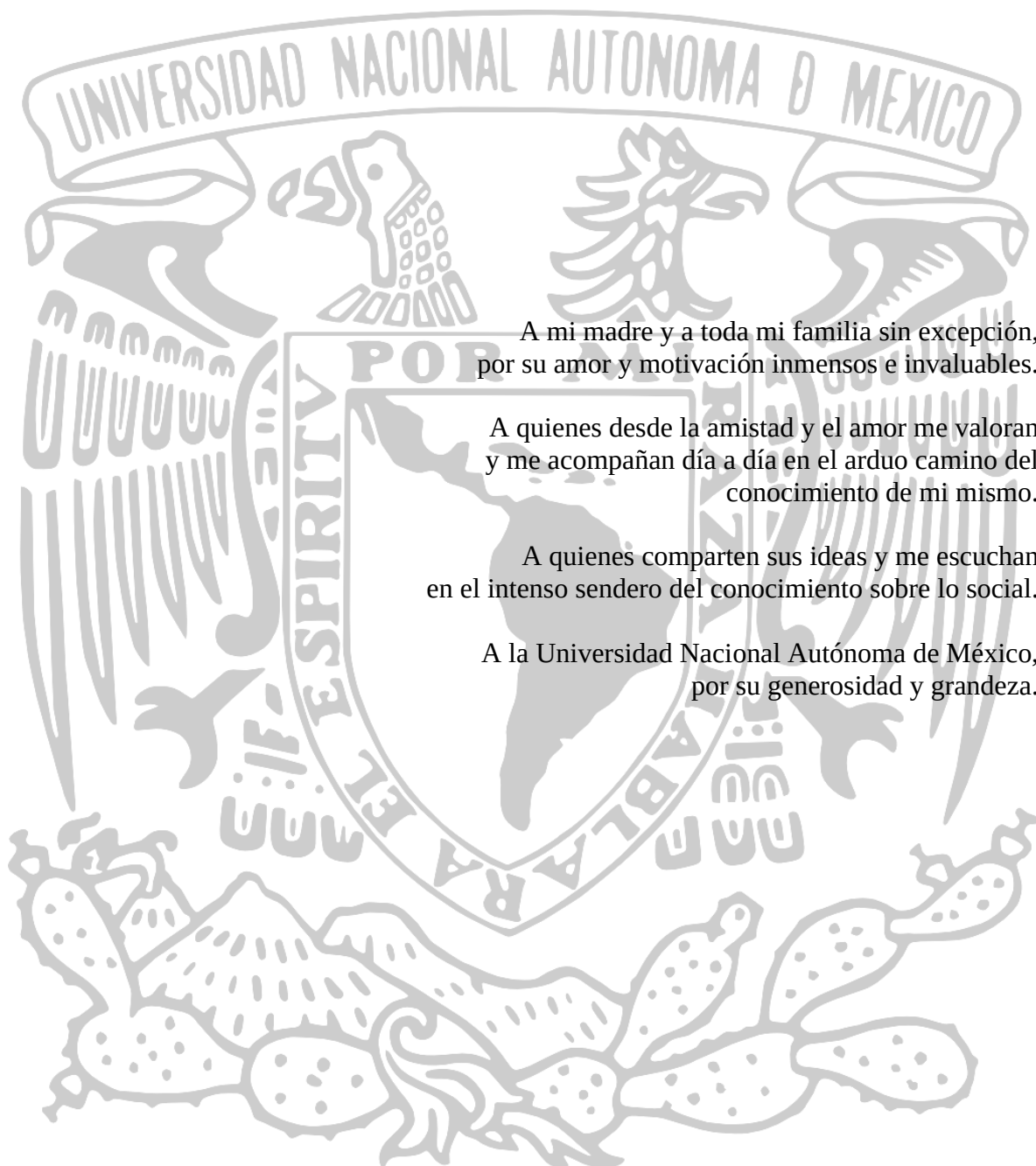
©Universidad Nacional Autónoma de México, 2006.



Jurado revisor del informe de investigación:

Doctora María Guadalupe Acevedo López
Maestro Fernando Aguilar Avilés
Doctora Alejandra Salas-Porras Soulé
Maestra Ana Patricia Sosa Ferreira
Doctor Felipe Torres Torres





A mi madre y a toda mi familia sin excepción,
por su amor y motivación inmensos e invaluables.

A quienes desde la amistad y el amor me valoran
y me acompañan día a día en el arduo camino del
conocimiento de mi mismo.

A quienes comparten sus ideas y me escuchan
en el intenso sendero del conocimiento sobre lo social.

A la Universidad Nacional Autónoma de México,
por su generosidad y grandeza.



Índice general.

Introducción general

1.- Preámbulo	1
1.1.- Las definiciones del proceso de desarrollo como resultado de una linealidad histórica	4
1.2.- La propuesta teórica de la Comisión Económica Para América Latina	6
1.3.- Las teorías de la dependencia y el subdesarrollo latinoamericano como resultado de la expansión del capitalismo	7
1.4.- Los enfoques del desarrollo humano vía la promoción de capacidades en el individuo	12
1.5.- El enfoque del desarrollo como vinculación de redes culturales emanadas del capital social	14
1.6.- El enfoque de las economías de aglomeración	15
1.7.- Los enfoques neokeynesianos	16
2.- Objetivos y preguntas de investigación	20
3.- Sistema de argumentos	23
4.- Estrategia teórico/metodológica	29
5.- Estrategia metodológica	33

Capítulo I

La intervención gubernamental en el proceso de desarrollo y las transformaciones del capitalismo

Introducción	39
1.- La intervención gubernamental durante los albores y difusión de la forma de vida capitalista industrial	42
2.- El nacionalismo económico y el patrón de acumulación taylorista/fordista/keynesiano	45

3.- El sistema de manufactura flexible y la expansión e integración global del capitalismo	52
3.1.- La contribución de la intervención gubernamental en la expansión e integración global del capitalismo	59
3.1.1.- Estados Unidos	60
3.1.2.- Unión Europea	61
3.1.3.- Los países del Este asiático	61
3.1.4.- Los países subdesarrollados: el caso latinoamericano	63
4.- La intensificación de los procesos de globalización y la planeación del proceso de desarrollo en la escala nacional	65
Consideraciones finales sobre el capítulo	69

Capítulo II.

La incidencia de los organismos internacionales en el proceso de desarrollo

Introducción	71
1.- La naturaleza de los organismos internacionales	73
2.- La red de organismos internacionales y la promoción del proceso de desarrollo	75
3.- El desarrollo como crecimiento económico y el predominio de la síntesis neoclásica/keynesiana (1945-1968)	79
3.1.- La construcción de infraestructura básica y la industrialización como condiciones para la modernización de las sociedades	83
4.- Las transformaciones estructurales del capitalismo y la complejización de las concepciones sobre el desarrollo (1972-2003)	91
4.1.- La reestructuración de las económicas nacionales y su inserción en los sistemas internacionales de producción integrada	97
4.2.- La apertura de los mercados financieros y la integración global del capitalismo	109
4.3.- Las respuestas focalizadas a la pobreza y a la pauperización social en el contexto de las crisis financieras globales	118

Capítulo III.

Cambios y especificidades en las concepciones sobre el desarrollo expresadas en los planes y programas generales del gobierno mexicano

Introducción	137
1.- Sobre el concepto y la naturaleza de las políticas públicas y la relevancia de la planeación en el proceso de desarrollo	140
2.- Los programas y los planes generales de desarrollo diseñados y promovidos por el gobierno mexicano	145
3.- La ideología del nacionalismo revolucionario y la concepción keynesiano/estructuralista del desarrollo (1934-1982)	146
3.1.- El desarrollo como construcción de instituciones y de infraestructura básica	150
3.1.1.- Las políticas públicas y las estrategias de desarrollo orientadas a la conciliación nacional	154
3.1.2.- El definitivo cambio de rumbo en las estrategias de desarrollo	159
3.2.- El desarrollo como expansión del crecimiento económico con estabilidad de precios	163
3.3.- El intervencionismo estatal y las políticas públicas expansionistas como motores del desarrollo	170
4.- Las políticas deflacionarias y la economía mundial como la nueva racionalidad (1982-2003)	179
4.1.- El desarrollo como ajuste y cambio estructural de la economía nacional	191
4.2.- El desarrollo como integración de México a los circuitos de la economía global	194
4.2.1.- La consolidación de las estrategias deflacionarias y del enfoque monetarista de la balanza de pagos en el marco de la modernización y democratización de la vida nacional	196
4.2.2.- Políticas públicas para la gestión y legitimación del posicionamiento	

de México en la economía global	203
5.- Sobre las concepciones relativas al proceso de desarrollo prevalecientes en México desde la década de los ochenta	206
5.1.- La concepción deflacionario/monetarista en las políticas públicas mexicanas	209
5.2.- La retracción del sector público en el proceso económico	211
5.3.- La estrategia para la apertura de la economía nacional	213
5.4.- Los argumentos en torno al proceso de privatización	219
5.5.- Sobre el resto de los postulados que componen las nuevas concepciones relativas al proceso de desarrollo	221
6.- Las nuevas funciones del sector público mexicano en el proceso de desarrollo	226
6.1.- El aparato de Estado como garante de la prioritaria estabilidad macroeconómica	227
6.2.- La reorientación de la propensión geopolítica y geoeconómica para facilitar la integración de México en la expansión global del capitalismo	229
6.3.- La promoción, gestión y facilitación de la inversión privada	232
6.4.- La creación de condiciones institucionales para garantizar las transacciones económicas	233
6.5.- La apertura y democratización del sistema político mexicano	235
6.6.- La aplicación de políticas sociales para la compensación de la desigualdad y para el empoderamiento de los grupos sociales marginados	236
Consideraciones finales sobre el capítulo	239
Consideraciones finales sobre la investigación	243
Anexos	
Anexo I. Las filosofías y teorías económicas y políticas que evidencian la complejización de las concepciones sobre el desarrollo en los organismos internacionales	247
Anexo II. Indicadores económicos derivados del comportamiento de la economía nacional y de las acciones gubernamentales enmarcadas en las políticas	

públicas globales: 1935-2003	250
Anexo III	252
Integración de México en los mercados mundiales mediante acuerdos comerciales	252
Ejes integradores del TLCAN	253
Ejes integradores del Plan Puebla-Panamá	254
Integración de los principales corredores carreteros entre México y los Estados Unidos	255
Corredores internacionales: Avance de la integración Norte a Sur en América	256
Ejes de Vinculación Nacional y con el Exterior Visión 2025 y Sistema Urbano Nacional 2000	257
Cronología de la política de apertura de México	258
Exportaciones totales de México	259
Fuentes de consulta utilizadas en la investigación	261

Índice de Diagramas.

Diagrama 1. Estrategias y acciones que expresan la complejización de las concepciones sobre el desarrollo en las políticas públicas mexicanas (1982-2003)	28
Diagrama 2. Factores que influyen en las concepciones sobre el proceso de desarrollo promovidas por los organismos internacionales	78
Diagrama 3. Concepción sobre el desarrollo en los organismos internacionales (1945-1968)	83
Diagrama 4. Complejización de las concepciones sobre el desarrollo en los organismos internacionales (1972-2003)	92
Diagrama 5. Los factores, circunstancias y fuerzas sociales en torno al diseño de las políticas públicas mexicanas y a la concepción sobre el desarrollo que en ellas predomina	142
Diagrama 6. Categorías de las concepciones sobre el proceso de desarrollo prevalecientes en México	245

Índice de cuadros.

Cuadro 1. Estrategias de desarrollo observadas en las políticas públicas mexicanas	21
Cuadro 2. Estrategias que componen la concepción sobre el desarrollo promovida por el FMI desde la década de los setenta	100
Cuadro 3. Reformas propuestas por el Banco Mundial para influir en la estructura productiva	104
Cuadro 4. Estrategias esbozadas por el FMI para enfrentar las crisis financieras globales	121
Cuadro 5. Objetivos de Desarrollo del Milenio establecidos por la Organización de las Naciones Unidas	125
Cuadro 6. El desarrollo humano y la relevancia de las interconexiones en los planteamientos del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)	127
Cuadro 7. Estrategias que integran las concepciones de la CEPAL sobre el proceso de desarrollo a principios del siglo XXI	130
Cuadro 8. Estrategias de desarrollo observadas en las políticas públicas inspiradas en la ideología del nacionalismo revolucionario y en la concepción keynesiano/estructuralista	149
Cuadro 9. Estrategias de desarrollo observadas en el Primer Plan Sexenal 1934-1940	156
Cuadro 10. Estrategias de desarrollo observadas en el Segundo Plan Sexenal 1940-1946	158
Cuadro 11. Planteamientos esbozados en el Plan de Acción Inmediata 1962-1964	167
Cuadro 12. Estrategias de desarrollo expresadas en el Programa de Desarrollo Económico y Social de México 1966-1970	169
Cuadro 13. Las estrategias de desarrollo esbozadas en las políticas públicas del llamado “Desarrollo compartido” (1970-1976)	173
Cuadro 14. Planteamientos de las políticas públicas generales adoptadas entre 1976 y 1982	176
Cuadro 15. Estrategias que expresan la complejización de las concepciones sobre	

el desarrollo en las políticas públicas desde 1982	182
Cuadro 16. Orientaciones estratégicas expuestas en el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988	192
Cuadro 17. Estrategias para la modernización de la vida nacional expuestas en el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994	197
Cuadro 18. Estrategias de desarrollo expresadas en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000	201
Cuadro 19. Estrategias gubernamentales expresadas en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006	204



Introducción general.

Lejos de ser un proceso repetitivo, el replanteamiento de ideas dentro de marcos nuevos entraña un enriquecimiento. Si hay un mundo que resulta inútil comparar con un movimiento continuo es el del pensamiento: el devenir de la “misma” idea en otro universo histórico cultural la convierte en algo diferente. Entretanto, afirmar que una perspectiva de análisis intelectual podría haber ido más allá no entraña negar los avances logrados por ella. Por el contrario, estimo que es propio de una buena teoría dejar al lector con el gusto en la boca. Sólo los dogmáticos se preocupan por cerrar el círculo del conocimiento y elaboran sistemas que crean la ilusión de que son como la vieja esfinge que decía “adivina o morirás”. En la ciencia, el espíritu creador se mide por el ansia de superarla que despierta una teoría entre sus seguidores y, al hacerlo, tener que decir: sin este atajo no habría podido abrir la brecha que me permitió ver más allá
(Fernando Henrique Cardoso, *La originalidad de la copia: la CEPAL y la idea de desarrollo*).

1.- Preámbulo.

Referencias empíricas como la industrialización de la economía estadounidense a principios del siglo XIX bajo la guía del federalista Alexander Hamilton, los cimientos del Estado benefactor promovidos por Otto von Bismark en Alemania, la política del *New Deal* emprendida por Franklin Delano Roosevelt, la creación de una economía mixta en México durante gran parte del siglo XX (Ayala Espino, 2001), el estímulo al crecimiento de los países del Sudeste asiático durante las últimas tres décadas del siglo pasado, la formación de las tecnópolis como nuevos complejos industriales en el norte del mundo (Castells y Hall, 2001), e incluso el fomento de capital social (Kliksberg, 1999) evidencian la importancia del aparato de Estado en el impulso y dirección del proceso de desarrollo; su papel, si bien en constante interacción con otros actores y agentes socioeconómicos y políticos, ha sido fundamental para construir, definir, planear, estimular, equilibrar y legitimar los mercados en los últimos doscientos años.

Desde la “Gran Depresión” —iniciada con el crac financiero de 1929— hasta la década de 1970, el papel del aparato de Estado se caracterizó por un dinamismo interventor en la economía y en la sociedad en general. En el caso de América Latina y más en particular en el caso de México, el aparato de Estado adoptó el paradigma keynesiano/estructuralista que inspiró funciones *desarrollistas* con la finalidad de promover el crecimiento económico, el empleo y el bienestar social mediante la provisión de bienes y

servicios básicos como la educación, la salud, la seguridad social, el impulso a la construcción de vivienda, entre otros. Este aparato de Estado contó con un entramado jurídico/institucional para la construcción de infraestructura básica apropiada para la industrialización, para la tenencia de medios de producción y para garantizar aceptables niveles de empleo y de consumo. La naturaleza de las políticas públicas de este aparato de Estado *desarrollista* tuvieron como esencia estos principios.

Sin embargo, durante las últimas décadas del siglo XX estos postulados y funciones ingresaron a un proceso de constante reestructuración, y en no pocos casos ya desaparecidos o muy disminuidos en sus dimensiones fundamentales, ante la creciente intensificación y dinámica cambiante de las relaciones internacionales y de las tendencias cíclicas de la economía mundial causadas por la presencia de eventos que desde finales de la década de los sesenta y principios de los setenta transformaron estructuralmente al modo de producción capitalista a escala planetaria. Nos referimos a eventos como los siguientes: en 1971 el sistema monetario trazado en los tratados de Bretton Woods quiebra al ser desconocido el patrón oro por los Estados Unidos tras la devaluación del dólar frente a ese metal; en 1973, aumentaron bruscamente los precios internacionales del petróleo y sus derivados; y, aunado a ello, desde finales de la década de los sesenta y con mayor intensidad en los años setenta, se manifestó en Japón una transición organizacional en la división técnica del trabajo a nivel de las empresas que condujo a una acelerada expansión de las mismas en los mercados estadounidenses y europeos tras una mayor optimización del conocimiento aplicado a los procesos productivos y a las actividades gerenciales. Esta expansión de las empresas japonesas apoyada en la oferta de productos a precios agresivos y en eficaces estrategias de mercados derivó en una rivalidad empresarial que saturó los mercados internacionales y precipitó la caída y el colapso de las tasas de ganancia en la mayoría de las empresas más representativas de las economías europeas y estadounidense. Con la pérdida de competitividad en estas naciones, la producción a gran escala impulsada por el patrón de acumulación taylorista/fordista/keynesiano llegó a su límite y entonces comenzó a gestarse el nuevo patrón de acumulación de la manufactura flexible basado en una integración de las empresas más horizontal, en forma de red, y en la cual adquiere mayor relevancia el capital intelectual y la toma de decisiones con orientación geoestratégica.

Para la década de los ochenta, la *recesión inflacionaria* de los países industrializados fue trasladada a los países subdesarrollados a través de la crisis de deuda; acontecimiento éste que comprometió a los gobiernos latinoamericanos a emprender un desmantelamiento del aparato de Estado *desarrollista*.

Más precisamente, la reconfiguración de los mercados en el mundo a partir de la reestructuración organizacional; y, la caída de la tasa de ganancia y la quiebra de importantes empresas condujeron a una transformación estructural de las economías nacionales primero en países como los europeos y los Estados Unidos, y posteriormente en regiones como la latinoamericana tras el estallido de la mencionada crisis de la deuda. Fue el endeudamiento de los gobiernos latinoamericanos lo que permitió la presión de los representantes de la banca privada mundializada a negociar nuevos plazos y tasas de interés para el pago de la deuda, situación que condujo a la solicitud de mayores créditos internacionales, los cuales se otorgaron a cambio, entre otras condiciones, del cambio estructural del sector público y de las economías latinoamericanas mediante la aplicación de las medidas del *Consenso de Washington* (sobre estas medidas véase Williamson, 1991).

Como resultado de todo lo anterior, el aparato de Estado atraviesa por una profunda reestructuración en todas las latitudes del mundo –claro que las especificidades de estas transformaciones son distintas en cada coordenada geográfica–, lo cual en muchos casos, con una falta de seriedad algunos piensan en la posible desaparición de sus responsabilidades económicas y sociales, mientras que otros, atinadamente hablan de una reforma que redefine sus fundamentos institucionales.

Un tema prioritario de esta reforma del aparato de Estado es el relacionado con sus responsabilidades y funciones en torno a la planeación, promoción, fomento y financiamiento del desarrollo nacional; concepto y proceso que se redefine con la intensificación de las tendencias marcadas por la globalización.

Tanto en sus actores como en sus instrumentos de actuación, el proceso de desarrollo atraviesa por redefiniciones que lo trastocan tanto en sus estrategias como en el rumbo que adopta. Si por desarrollo se entiende lo ya consensuado por el grueso de los especialistas, esto es, un crecimiento económico del país y la consecuente redistribución social de la riqueza, sostenemos que éste proceso no se limita a la participación tan sólo de los actores hegemónicos del aparato de Estado y de sus instrumentos de actuación como las

políticas públicas, puesto que abarca desde los actores y agentes que construyen los mercados desde las organizaciones empresariales, pasando por las entidades internacionales y supranacionales como son los organismos internacionales y los bloques regionales, hasta las redes de confianza y reciprocidad que conforman el capital social de pequeñas comunidades.

Más aún, definir el concepto de desarrollo se vuelve más complejo si pensamos en que, por el hecho de ser un proceso específico o sustantivo de la realidad social, existen distintos enfoques o teorías que lo piensan de manera diferenciada en cierto contexto histórico; lo cual también implica que en esos enfoques, se enfatiza en el análisis de determinados instrumentos y actores como impulsores del mismo. Entre las visiones teóricas que aportan alguna concepción del desarrollo –que cuentan con la característica de ser diferentes formas de argumentar, que se refieren a distintos niveles de abstracción, que pertenecen a distintos momentos históricos y que responden a variadas necesidades conceptuales y prácticas– identificamos y reconocemos las siguientes:

1.1.- Las definiciones del proceso de desarrollo como resultado de una linealidad histórica.

Con acontecimientos como el fin de la Segunda Gran Guerra, la crisis del colonialismo tradicional, el consiguiente nuevo reparto del mundo y el surgimiento de Estados nacionales con autonomía política y jurídica pero que aspiraron a su independencia económica, se presentó la necesidad de construir un discurso y un proyecto que explicase la nueva inserción de los países en la economía mundial, así como el pujante crecimiento económico experimentado por los Estados Unidos a partir de 1945, y los efectos negativos que impulsaban el atraso y la pobreza del mundo subdesarrollado. La principal interrogante en regiones como América Latina giraba en torno al cómo superar el subdesarrollo de los países en condiciones de estabilidad iniciando por recuperar el crecimiento económico. A éste y a otros interrogantes se les buscó respuesta desde *las visiones que definen el proceso de desarrollo como resultado de una linealidad histórica* tras el tránsito de una sociedad

tradicional a una sociedad moderna¹, imperando la adopción de pautas de comportamiento, actitudes y principios propios de la racionalidad económica del último tipo de sociedad.

Estas expresiones de la teoría se sustentaron en la proposición de políticas públicas para transitar a las condiciones de desarrollo de los países más avanzados, esto es, propuestas para desechar comportamientos “no racionales” y arraigados en las comunidades tradicionales y adoptar comportamientos racionales y universalistas. Para trascender el status de sociedad tradicional se sugería emprender un despegue o *take-off* hacia el desarrollo, y más allá de emprender proyectos de corte revolucionario, se privilegió diseñar políticas económicas a ser adoptadas por gobiernos inspirados en supuestos nacionalistas y desarrollistas.

En autores como Walt W. Rostow (1960), se trató de una concepción que definió al desarrollo económico como un *continuum* y al subdesarrollo como una etapa previa e inferior que resultaba necesario experimentar para modernizar a las sociedades y simular así los patrones y principios de los países industrializados.

Para estos teóricos era necesario que el aparato de Estado contase con una organización racional para promover una serie de políticas orientadas a la industrialización como proceso dinamizador del desarrollo que subsumiera lo tradicional. En América Latina en especial, la secularización era uno de los modos de racionalizar del Estado. Por secularización, Gino Germani entendió un proceso compuesto por tres tipos de cambios: a) cambio de la estructura normativa predominante que rige la acción social y las actitudes internalizadas correspondientes, predominio o extensión crecientes de la acción electiva y disminución correlativa del campo de aplicación de la acción prescriptiva; b) especialización creciente de las instituciones y surgimiento de sistemas valorativos específicos y relativamente autónomos para cada esfera institucional; c) institucionalización creciente del cambio –por sobre la institucionalización de lo tradicional– (Germani, 1969:15).

¹ En la medida en que la sociedad desarrolle variables como la urbanización, los niveles educativos (alfabetización), comunicación, flexibilidad cognoscitiva, la industrialización, división social del trabajo, la participación política, la secularización y la democracia (Germani, 1966 y 1969) se tenderá a dejar la sociedad tradicional para transitar a la moderna. Las contradicciones o anomalías que puedan surgir del avance en estas variables radicarán en que, dependiendo del grado en que aumente la industrialización, se tenderá a una masificación de la política (a una mayor movilización de la población y a mayores demandas sociales, políticas y económicas ante el Estado).

El papel del aparato de Estado se inscribe en un concepto más amplio introducido por el mismo Germani: el concepto de desarrollo político, el cual implica 1) una organización racional del Estado, incluyendo una alta eficiencia en el cumplimiento de funciones estatales en expansión y cada vez más diversificadas, especializadas y centralizadas, propias de una sociedad industrial; 2) la capacidad de originar y absorber los cambios estructurales en las esferas económica, política y social, manteniendo un mínimo de integración; y, 3) algún tipo de participación política de gran parte de la población adulta. Las políticas públicas y las funciones de los actores que las ejecutan se encuadran dentro de este marco del desarrollo político y de la secularización.

1.2.- *La propuesta teórica de la Comisión Económica Para América Latina.*

Tras el proceso de industrialización iniciado en algunos países latinoamericanos en pleno auge de la recesión económica mundial y de la Segunda Gran Guerra, se presenta *la propuesta teórica de la Comisión Económica Para América Latina (CEPAL)* y su énfasis keynesiano de entonces al concebir a los aparatos de Estado como promotores principales del desarrollo en la región (CEPAL, 1998a y 1998b) y como fundamentales para superar las deficiencias estructurales. Este organismo internacional comienza por establecer el principio teórico de la dialéctica centro/periferia para demostrar y analizar la heterogeneidad estructural de la economía mundial y sus efectos negativos para regiones como la latinoamericana; argumentos estos que condujeron a proponer y a apostar por el proceso de industrialización sustitutiva de importaciones para lograr la “*autonomía del capitalismo latinoamericano*” necesaria para enfrentar la transferencia de recursos resultado del deterioro de los términos de intercambio al disminuir el precio de las materias primas tras aumentar el precio de los bienes manufacturados. Precizando, en 1949 Raúl Prebisch al referirse a la industrialización de los países periféricos decía que “no es ella un fin en sí misma, sino el único medio de que disponen éstos para ir captando una parte del fruto del progreso técnico y elevando progresivamente el nivel de vida de las masas” (Prebisch, 1982:100). Se trató pues, que desde esta perspectiva se legitimara y se hiciera viable, consistente y generalizado este proceso de industrialización en América Latina.

Para la CEPAL (1998a y 1998b), las funciones del aparato de Estado eran abiertamente intervencionistas, mediante políticas públicas impulsoras de la

industrialización sustitutiva de importaciones que, con el tiempo, desembocasen en un ciclo de producción de bienes de capital. Se buscó así, impulsar la industrialización, ampliar el mercado interno y redistribuir la renta para lograr un desarrollo autosostenido y autónomo en la región.

Para el mismo organismo, la política de desarrollo se enfocó a la 1) absorción de una tecnología capaz de promover la diversificación de la estructura productiva y de elevar la productividad, y a la 2) elaboración de mecanismos para la inversión del sector público con el objetivo de generar infraestructura que apoyase dicha diversificación. Las políticas públicas orientadas a la sustitución de importaciones privilegiaron el aprovechamiento e incremento de la base productiva de la etapa exportadora con la intención de atender la demanda interna de bienes de consumo y bienes intermedios. En esta fase, el papel del aparato de Estado cambia y aumenta, esto es, si en otros tiempos expresó y promovió los intereses de la oligarquía exportadora y terrateniente, y actuó como mediador de las políticas de financiamiento de inversiones extranjeras, con la etapa sustitutiva de importaciones se privilegió el proteccionismo, el arancelamiento, el inicio del proceso de transferencia de rentas del sector exportador al sector interno y el desarrollo de la infraestructura para establecer y promover la industrialización. Con el impulso de este proceso, el sector privado necesitó de la redistribución de la renta a través del sector público, dirigiéndola hacia sus canales de inversión para dinamizar la creación de empleos. En estas políticas públicas se basaron las decisiones del aparato estatal para promover el proceso de desarrollo; sin embargo, a mediano plazo implicaron el endeudamiento externo de los países latinoamericanos. En esta perspectiva, el aparato de Estado no sólo es un instrumento de regulación del proceso de industrialización, sino que también es un instrumento impulsor de su constitución.

1.3.- Las teorías de la dependencia y el subdesarrollo latinoamericano como resultado de la expansión del capitalismo.

Las anteriores perspectivas sobre el desarrollo crearon una inconsistencia práctica y política al no concretarse las pretensiones de transitar a una sociedad nacional independiente y de superar el retraso científico, tecnológico y cultural de la región latinoamericana. Ello se evidenció en lo siguiente: hacia la segunda mitad de la década de los sesenta el modelo de

desarrollo hacia dentro basado en la industrialización para la sustitución de las importaciones y en el control del empresariado extranjero sobre la planta productiva estaban derivando en una mayor dependencia respecto al comercio exterior y en la extranjerización de la toma de decisiones relativas a la economía nacional. Además, si bien las elites nacionales se erosionaron económicamente ante la presencia de los inversionistas extranjeros, en lo político seguían manteniendo un autoritarismo que impedía la democratización de los países latinoamericanos. Más aún, las promesas de una mayor redistribución del ingreso y del tránsito hacia una sociedad de consumo se vieron frustradas (Dos Santos, 1984).

Como consecuencia de estos problemas y tensiones se gestó el concepto de dependencia para tratar de explicar por qué América Latina no se había desarrollado de la misma manera que los países desarrollados. Buena cantidad de académicos marxistas comenzaron la explicación de este hecho argumentando que el desarrollo latinoamericano está condicionado por ciertas relaciones internacionales que son definibles como relaciones de dependencia; situación ésta que somete al desarrollo de la región a ciertas leyes específicas que lo califican y definen como un desarrollo dependiente (Ibidem:173).

Dos Santos caracterizó a la dependencia como una situación condicionante, es decir, se le concibió como una situación en que un cierto grupo de países tienen su economía condicionada por el desarrollo y la expansión de otra economía. El concepto consideró también que la relación de interdependencia entre dos o más economías, y entre éstas y el comercio mundial, asume la forma de dependencia cuando algunos países (los dominantes) pueden expandirse y autoimpulsarse, en tanto que otros (los dependientes) sólo lo pueden hacer como reflejo de esa expansión, que puede actuar positiva o negativamente sobre su desarrollo inmediato; y se concluye argumentando que la situación básica de dependencia conduce a una situación en que los países dependientes son situados en un retraso y bajo la explotación de los países dominantes (Ibidem:180). Se argumentó también que la dependencia condiciona una cierta estructura interna que la redefine en función de las posibilidades estructurales de las distintas economías nacionales (Ibidem:183).

En la perspectiva del *desarrollo dependiente asociado* elaborada por Fernando Henrique Cardoso y Enzo Faletto se piensa al desarrollo como un proceso social que aun en sus aspectos puramente económicos se transparenta la trama de relaciones sociales

subyacentes; mientras a la dependencia de la situación de subdesarrollo se define como una forma de dominación que se manifiesta por una serie de características en el modo de actuación y en la orientación de los grupos que en el sistema económico aparecen como productores o como consumidores, lo cual supone que las decisiones que afectan a la producción o al consumo de una economía se toman en función de la dinámica y de los intereses de las economías desarrolladas (Cardoso y Faletto, 1987:24). A diferencia de los autores dependentistas que enfatizan la hipótesis de *el desarrollo del subdesarrollo* al argumentar la exclusión de toda posibilidad de desarrollo en América Latina mientras exista la dependencia y en tanto no se realice la revolución socialista como único camino para superar las condiciones de subdesarrollo (Frank, 1966 y 1987; Marini, 1969), esta perspectiva –en especial en reflexiones esbozadas por Cardoso (1972)– sí considera que en los países dependientes es posible la aparición de algunas formas de desarrollo capitalista y de ciertos procesos de industrialización que son nuevas expresiones de la expansión monopolista en la periferia dirigida por las elites locales articuladas a los mercados internacionales.

Paralelamente a estas formulaciones, otros autores como Ruy Mauro Marini (1991) con la idea de generar una teoría marxista de la dependencia define a este concepto identificando su fundamento en la superexplotación del trabajador que se desenvuelve sobre la base de la vinculación de la economía latinoamericana con la economía mundial, resaltando que la especificidad de esta teoría consiste en determinar la legalidad específica por la que se rige la economía dependiente que se presenta como la condición necesaria del capitalismo mundial, lo cual supone plantear su estudio en el contexto más amplio de las leyes de desarrollo del sistema en su conjunto y definir los grados intermedios mediante los cuales esas leyes se van especificando. Se argumenta que sólo así la simultaneidad de la dependencia y del desarrollo podrá ser realmente entendida (Marini, 1991:99).

De esta forma se gestan *las teorías de la dependencia* que ponen su énfasis en el análisis del subdesarrollo latinoamericano a partir de la relación y vinculación de la región con la economía mundial tomando en cuenta los factores internos de los países (Cardoso y Faletto, 1987; Dos Santos, 1984 y 2002; Enríquez Pérez, 2002d).

Como el capitalismo latinoamericano manifiesta una dinámica *sui generis* que se distingue de la adoptada por los países desarrollados, pero que al estar ambas

estructuralmente entrelazadas y complementadas, estas teorías llevan a sugerir que el subdesarrollo no es un estado atrasado y anterior al capitalismo sino una consecuencia de él y una forma particular de su desarrollo: el capitalismo dependiente (Dos Santos, 1984:180). Para las vertientes críticas, tanto el desarrollo como el subdesarrollo son aspectos diferenciados de un mismo proceso consistente en la expansión mundial del capitalismo; por lo que, más que aspirar al logro de las condiciones propias de las sociedades desarrolladas, lo que ocurre es una agudización del subdesarrollo con sus respectivos islotes industrializados y modernizados inmersos en las turbulencias del atraso y la marginación.

En una vertiente teórica como la elaborada por Helio Jaguaribe se expresa que el desarrollo de los países latinoamericanos exige rebasar las perspectivas economicistas y plantear el problema a partir del mejoramiento de la racionalidad social más que a partir del aprovechamiento y empleo de los recursos y factores productivos; lo cual entraña para este autor: “a) el despliegue de una cultura racional, científico-tecnológica, fundada en una ética de libertad y en un humanismo social, b) el establecimiento de un régimen equitativo de participación, que torne funcionales y meritocráticas las relaciones entre las masas y las élites y ofrezca amplias oportunidades de calificación y acceso, c) los requisitos usuales de formación y acumulación de capital y mejoramiento del empleo de recursos y factores, y d) la instauración y preservación de un régimen político dotado de efectiva representatividad y de eficaz utilidad” (Jaguaribe, 1984:65 y 66), todo ello —exponía éste mismo autor— impulsado a partir de la autonomía nacional y regional en la toma de decisiones.

En la *interpretación sociológica de la dependencia*, Fernando Henrique Cardoso y Enzo Faletto, al referirse a la fase sustitutiva de importaciones, señalan que con la penetración de las empresas multinacionales en América Latina, se requiere de un aparato de Estado capaz de ordenar el espacio económico y de proporcionarles los supuestos para la acumulación. El aparato de Estado se fortalece y pasa a asumir y ejercer funciones de reglamentación y producción, y ante la presión de las clases dominadas que pugnan por un reordenamiento radical, el gobierno que ejerce funciones empresariales y de regulación se militariza, volviéndose más fuerte y autocrático. Al permitir la acumulación internacional y realizar la acumulación local, el aparato de Estado empresarial-represivo se separa de la nación y de su base social, siendo esto la contradicción específica del desarrollo dependiente latinoamericano. La lucha política en torno a este aparato de Estado resume lo

esencial de la forma de dependencia, esto es, el estilo de desarrollo y de sociedades alternativas dependen de la resolución del problema del Estado (Cardoso y Faletto, 1987:206). Además, estos autores plantean que para definir un tipo alternativo de Estado es necesario saber qué rumbos tomará el proceso de lo que denominan “democratización sustantiva” para permitir que la primacía de lo nacional y popular se afirme y para que un modelo alternativo se esboce libre de los rasgos de burocratismo y de autocratismo; y preguntarse cuáles son los límites entre la necesidad de organización y la vitalidad del comportamiento espontáneo de las masas (Ibidem:210).

Estos mismos autores señalan que el desarrollo dependiente se genera por las fricciones, acuerdos y alianzas entre el aparato de Estado y las empresas, además porque ambos adoptan políticas que forman mercados basados en la concentración del ingreso y en la exclusión social de las mayorías. Plantean que la peculiaridad específica y distintiva del aparato de Estado, en cuanto relación política fundamental, consiste en manifestar una situación de dominio y, por tanto, en expresar los intereses de las clases dominantes y la capacidad que ellas poseen para imponerse a las clases subalternas; esta relación de parcialidad o dominio de una parte sobre el resto tiene que simular y presentarse contradictoriamente ante la conciencia nacional como si fuese la expresión de un interés general (Ibidem:203). Para ambos sociólogos, la ideología de este tipo de aparato de Estado es el *desarrollismo* que contiene metas explícitas de crecimiento económico y de grandeza nacional, con una profunda justificación de la explotación de los trabajadores tras el argumento de que “por el momento es preciso apretarse los cinturones para que en el futuro se redistribuyan los frutos del crecimiento de la economía”. Señalan también que la esfera política del comportamiento social influye en las expresiones del proceso de desarrollo. En suma, piensan que la acción del aparato de Estado no sólo se limita a sus funciones económicas, sino que también se extiende a las formas en que se expresa como instrumento de dominación.

Pese a los avances teóricos mostrados en estas perspectivas, surgieron una serie de limitaciones que impidieron la continuación de este debate: a) el no lograr articular una economía política de la dependencia, lo que a su vez implicó la ausencia de la formulación de leyes económicas que diesen cuenta de las especificidades del capitalismo dependiente, esto es entendible si se piensa en la procedencia disciplinaria de muchos de sus teóricos

(Osorio, 1995); ello también fue impulsado por b) la ausencia de análisis que brindasen la explicación de estas especificidades; c) la incapacidad y la falta de consenso para articular una propuesta teórico/política para alcanzar el desarrollo dentro del modo de producción capitalista mientras no se trascienda a otro como el socialista; d) la ausencia de análisis que abordasen problemáticas específicas –tales como los derechos humanos, la ciudadanía, la cultura política, la naturaleza de las políticas públicas, las dimensiones macroeconómicas del desarrollo, etc.– de la región latinoamericana; e) el abandono de la agenda de investigación por parte de muchos de sus precursores y exponentes ante el surgimiento de objetos de estudio diversificados que apuntaron a una institucionalización de temáticas como la democratización política de la región y la nueva caracterización del Estado latinoamericano asediado por la proliferación de los golpes de Estado encabezados por los militares; y f) factores políticos como la instauración de los Estados Contrainsurgentes en el cono sur que desplazaron de sus países y centros de estudio a muchos teóricos de la dependencia, así como la avanzada de la economía neoclásica inspirada en el monetarismo; y por último, el desmoronamiento de la Unión Soviética y de las expresiones del modo de producción estatista con economías centralmente planificadas (Enríquez Pérez, 2002d).

1.4.- Los enfoques del desarrollo humano vía la promoción de capacidades en el individuo.

Con la redefinición de las fronteras económicas que fueron propias del Estado-nación capitalista y la consecuente reestructuración de las funciones y responsabilidades socioeconómicas de los gobiernos desde la década de los ochenta y con la promoción de un nuevo asistencialismo que declara hacer frente a la pauperización social, en los países desarrollados surgen *los enfoques del desarrollo humano vía la promoción de capacidades en el individuo*, que enfatizan una contracción del aparato de Estado respecto a sus funciones socioeconómicas (Sen, 1996 y 2000). Este enfoque argumenta que una concepción satisfactoria del desarrollo necesita trascender los objetivos de acumulación de riqueza, de crecimiento del producto interno bruto y de otras variables relacionadas con la renta; y que sin olvidar la importancia del crecimiento económico, el desarrollo tiene que poner una mayor atención y ocuparse más en el mejoramiento de la vida que llevan los individuos y las libertades de que disfrutaran. Para cumplir con ello resulta relevante la

expansión de las libertades que los individuos valoran, estrategia ésta importante tanto para enriquecer la vida y liberarla de restricciones como para permitir la plenitud de los individuos sociales y el ejercicio de su propia voluntad y su interacción con –e influencia en– el mundo en el que viven (Sen, 2000:19 y 20).

Esta perspectiva sostiene que si pensamos al mecanismo de mercado como una institución por medio de la cual los individuos se interrelacionan y realizan actividades mutuamente ventajosas, entonces se identifica que los problemas que surgen no se deben en sí a este mecanismo, sino a causas como la insuficiente preparación para hacer uso de las transacciones de mercado, la ocultación de información y la realización de transacciones sin regulación, lo cual puede permitir que algunos aprovechen sus ventajas. Sen señala que los resultados que arroje el mecanismo de mercado dependen de otras instituciones políticas y sociales, pues su contribución ha sido indudable al aumento de la eficiencia entendida como la prosperidad, la opulencia o la utilidad alcanzadas, aunque también ha contribuido a la expansión de las libertades individuales. Se sugiere que los trascendentales poderes del mecanismo del mercado se complementen con la creación de oportunidades sociales básicas para alcanzar la equidad y la justicia social (Ibidem:179). En muchos casos, se sostiene en este enfoque, la creación pública desde el gobierno de oportunidades sociales permite la participación en el proceso de expansión económica, además de que contribuye a la expansión de las capacidades humanas y a la mejora de la calidad de vida.

Es un enfoque arraigado en la tradición de la economía neoclásica que retoma y redefine conceptos filosóficos como los de libertad y justicia en una perspectiva más integral que no reduce fenómenos como la pobreza a la falta de ingresos, sino que la relaciona con la privación de capacidades y con la ausencia de expansión de las libertades individuales.

A esta perspectiva teórica la categorizamos también como el enfoque del *desarrollo social individualizado* por el excesivo énfasis puesto en el individuo que pertenece a grupos vulnerables y que es asistido mediante la focalización y la compensación, y por la idea implícita de que es la suma del bienestar de los individuos lo que conduce al bienestar social (Enríquez Pérez, 2002c).

1.5.- *El enfoque del desarrollo como vinculación de redes culturales emanadas del capital social.*

Como el debate intelectual sobre la agenda del desarrollo en las últimas décadas ha girado en torno a dos ejes: a) la búsqueda de un nuevo equilibrio entre el mercado y el interés público, y b) la concepción de las políticas públicas como formas de acción a favor de objetivos de interés común, que no se limitan a las acciones estatales; entonces se presenta la necesidad de abrir nuevas oportunidades para la participación de la sociedad civil, y de superar a través de esta vía la crisis mundial del Estado (Ocampo, 2003:26). Entonces, ante la necesidad de construir una agenda del desarrollo donde el sistema económico se encuentre subordinado a objetivos sociales más amplios como el sentido de pertenencia, la identificación con propósitos colectivos y la creación de lazos de solidaridad (Ibidem:28) surge el enfoque del desarrollo como vinculación de redes culturales emanadas del capital social que concibe a éste último como una nueva clave estratégica para el desarrollo y, lo define como la red de instituciones, relaciones y normas que conforman la calidad y cantidad de las interacciones sociales en una sociedad, colocando a la cohesión social como un factor crítico para la prosperidad económica y para el desarrollo sustentable.

Robert Putnam (1993) al estudiar las asimetrías regionales en Italia define al capital social como las relaciones sociales caracterizadas por la confianza que evita o suaviza las fricciones generadas entre los diversos individuos de una comunidad, así como las normas de comportamiento cívico practicadas (cuidado y respeto de los espacios públicos, pago de impuestos) y el nivel de asociatividad (capacidad para cooperar mediante la formación de redes y concertaciones) que expresan la fortaleza del tejido social. El mismo Putnam señala que la cohesión social se constituye con el grado de confianza existente entre los actores sociales, las normas de comportamiento cívico practicadas y el nivel de asociatividad; y que se refiere también a la integración social del individuo y a la red de contactos sociales, lo cual implica relaciones, expectativas de reciprocidad, comportamientos confiables y mejora de la eficacia privada, además de su vertiente colectiva que se expresa en la procuración del orden público. Por su parte, Francis Fukuyama argumenta que con este enfoque se trata de reconceptualizar el papel que desempeñan los valores y las normas en la vida económica y de cuestionar la omisión que hizo el *Consenso de Washington* respecto al capital social (Fukuyama, 2003:34).

En este enfoque teórico se habla de una construcción autogestiva del desarrollo por parte de pequeñas comunidades, y según se trata de los autores, en mayor o menor medida se prescinde o no de la rectoría del aparato de Estado.

Es de notar que el surgimiento de las redes de confianza, asociatividad y reciprocidad en las comunidades no siempre redundan en el bienestar de la sociedad, tan sólo pensemos en la cohesión social que existe en grupos ligados a la economía criminal – narcotráfico, secuestro, etc.–, con lo cual el concepto de capital social corre el riesgo de caer en una gran ambigüedad si no se le precisa respecto a sus objetivos y funciones en el proceso de desarrollo.

1.6.- *El enfoque de las economías de aglomeración.*

Ante la relevancia que adquieren las ciudades y los espacios y fenómenos locales en la inserción de los países en la economía global, en el proceso de generación de riqueza y en la formación de medios de innovación tecnológica y empresarial que atraen a las personas con talento y conocimiento y al capital de riesgo que estimula la innovación, produciendo todo ello en su conjunto una concentración territorial, surge el enfoque de las *economías de aglomeración* estructuradas a partir de las tecnópolis productoras de las tecnologías de la información dentro de prósperas y dinámicas áreas metropolitanas remolcadas por pujantes ciudades.

Esta perspectiva teórica señala que existen tres motivos para la construcción de estas economías de aglomeración: la reindustrialización tras abandonar antiguas actividades productivas; el desarrollo regional para contrarrestar las disparidades crecientes entre una zona geográfica y otra, de tal manera que el desarrollo de las nuevas industrias se genere en una región central remolcando a las que están cerca de ellas; y, la sinergia que es la generación de nueva información de alto valor a través de la interacción en redes que vinculan a los individuos de distintas organizaciones con un sistema que permite el libre flujo de esa información, así como la generación de innovación. El aparato de Estado en éste proceso de desarrollo tecnológico interviene constantemente de distintas formas y con variados grados de éxito (Castells y Hall, 2001).

En síntesis, es una visión sobre el desarrollo que lo concibe como un proceso orientado a partir de la importancia que hoy en día adquiere el conocimiento al ser aplicado

al mismo conocimiento y al proceso productivo con el objetivo de reestructurar la totalidad de la base material de las sociedades. Es más, se argumenta en este enfoque que dependiendo del grado de desarrollo alcanzado por los países se aplicaran ciertas políticas públicas y estrategias respecto a estos nuevos complejos industriales sustentados en la manipulación simbólica y en las tecnologías de la información.

1.7.- Los enfoques neokeynesianos.

Tras la inconsistencia y tropiezos del *Consenso de Washington* expresados en las recurrentes crisis financieras en la década de los noventa y primeros años del siglo XXI y ante el malestar que genera la concepción fundamentalista de la globalización, se presentan los enfoques *neokeynesianos* (Meier y Stiglitz, 2001; Stiglitz, 2002 y 2003), que sin oponerse a los principios del mercado, señalan los efectos negativos derivados de la nueva regulación a los flujos de capital y de la apertura comercial indiscriminada y, tras una fuerte crítica a “la promesa de las instituciones globales” (Stiglitz, 2002) proponen una “globalización con rostro más humano” que procure una reforma de los principales organismos internacionales y del sistema financiero mundial, enfatizando la relevancia del aparato de Estado en la promoción y fomento del proceso de desarrollo.

Con estas propuestas y enfoques se trata de proporcionar una mayor viabilidad a las medidas adoptadas para la reestructuración económica y gubernamental. Entre las interrogantes planteadas por sus exponentes destacan: ¿cómo reactivar el papel del aparato Estado en la construcción de mercados en circunstancias marcadas por la transnacionalización del diseño y toma de decisiones en materia de políticas públicas? ¿cómo reformar el perfil y las funciones del sistema de organismos internacionales para que respondan a sus promesas ante la intensificación de los procesos de globalización económica? La tesis central de esta perspectiva teórica sostiene que para hacer frente a la expansión de la economía global los gobiernos precisan del diseño e instrumentación de políticas públicas que incentiven el crecimiento económico nacional y que a su vez promuevan y procuren una distribución equitativa de sus frutos; es decir, se argumenta que el aparato de Estado y el mercado son complementarios, pero que éste último es el centro de la economía, mientras que el primero es apropiado para desempeñar funciones relevantes que tiendan a ser limitadas y acotadas en la misión de hacer de los mercados

entes más eficientes y sensibles. En este sentido, según esta perspectiva teórica, a los gobiernos les corresponde la función de modelar la dinámica de la economía global.

Como puede apreciarse, las teorías y enfoques del desarrollo reseñados difieren por el énfasis que conceden a los actores, los agentes, las relaciones de poder y de dominación, y las circunstancias que impulsan el proceso de desarrollo, mismos que se transforman a lo largo de la historia. Las anteriores teorías y enfoques del desarrollo son diferentes porque fueron creadas en distintos contextos históricos iluminando ciertas esferas de la realidad social. Esto es, los tres primeros enfoques que se reseñaron arriba fueron construidos en una época en que América Latina experimentaba las primeras etapas de la industrialización sustitutiva de importaciones, y en que las formas de dominación tendían al autoritarismo estatal sin permitir la participación de otros agentes y actores socioeconómicos. En el caso de la perspectiva de la CEPAL y de la dependencia, se enfatizaron las condiciones desiguales y contradictorias de la inserción de la región en la economía mundial procurando la autonomía en la toma de decisiones; mientras que los últimos cuatro enfoques hacen referencia a las actuales circunstancias en esferas como el nuevo asistencialismo; el diseño de las políticas sociales; el papel de las instituciones en la economía; la relevancia de la acción, la cultura y la organización de las pequeñas comunidades; los nuevos proyectos de industrialización y la reestructuración del espacio y del territorio; así como a la reforma de los organismos financieros internacionales promotores de la globalización económica. Cada enfoque refiere esferas distintas y complementarias de la realidad social y las define en circunstancias históricas específicas. Estas teorías apoyan en la iluminación de ese aspecto concreto de la realidad que estudian; ayudan a entender el contexto histórico en que fueron construidas, así como las características de los actores y agentes que promueven el proceso de desarrollo; más aún, representan indicadores que señalan las transformaciones de los mercados y del proceso desarrollo como objeto de estudio. Sin embargo, es necesario orientar la mirada a lo que sucede en México respecto a las especificidades de las transformaciones referentes a la planeación, promoción y fomento del proceso de desarrollo analizando la forma en que se construyen los mercados y se distribuye la riqueza a partir de la redefinición de las concepciones esbozadas en las políticas públicas y en las intervenciones del aparato de Estado en dicho proceso.

Dados estas puntualizaciones, retomamos los planteamientos de Karl Marx para esbozar una noción del concepto de desarrollo que nos facilite el examen de su trayecto histórico y de sus especificidades en el caso de México, reconociendo que la historia se rehace y que para interpretar cómo se rehace es necesario analizar los niveles de abstracción que tienen como eje central al concepto de praxis económica (sobre las características de la teoría de la praxis que metodológicamente permiten el estudio de los sistemas económicos a lo largo de la historia véase Acevedo López, 1983).

En la *Introducción general a la crítica de la economía política* escrita en 1857, Marx argumenta que la producción de los individuos está socialmente determinada (Marx, 2000:282), es decir, que los individuos sólo producen en sociedad. Además, Marx interpreta a la praxis económica como un todo articulado. Esto es, define al proceso productivo como integrado por los momentos de la distribución, el cambio y el consumo, momentos articulados de una totalidad, diferenciaciones dentro de una unidad (Ibidem:299).

Este mismo pensador argumenta que hasta sus días se conceptualizó que: “en la producción los miembros de la sociedad hacen que los productos de la naturaleza resulten apropiados a las necesidades humanas (los elaboran, los conforman); la distribución determina la proporción en que el individuo participa de estos productos; el cambio le aporta los productos particulares por los que él desea cambiar la cuota que le ha correspondido a través de la distribución; finalmente, en el consumo los productos se convierten en objetos de disfrute, de apropiación individual” (Ibidem:288). Además, nos indica que se pensaba que es a partir de la producción como el proceso recomienza siempre de nuevo (Ibidem:299 y 300). Sin embargo, Marx sostiene que el proceso económico es una totalidad orgánica.

Luego de explicar que el individuo produce un objeto y que, consumiéndolo, dicho objeto retorna al individuo mismo, Marx dice lo siguiente: “en la sociedad, en cambio, la relación entre el productor y el producto, una vez terminado este último, es exterior y el retorno del producto al sujeto depende de las relaciones de éste con los otros individuos. No se apodera de él inmediatamente. Además, la apropiación inmediata del producto no es la finalidad del sujeto cuando produce en la sociedad. Entre el productor y los productos se interpone la distribución, que determina, mediante leyes sociales, la parte que le

corresponde del mundo de los productos, interponiéndose por lo tanto entre la producción y el consumo” (Ibidem:294).

Explicando esto último de manera más detallada, Marx argumenta así: “un individuo que participa en la producción bajo la forma de trabajo asalariado, participa bajo la forma de salario en los productos, en los resultados de la producción. La organización de la distribución está totalmente determinada por la organización de la producción. La distribución es ella misma un producto de la producción, no sólo en lo que se refiere al objeto –solamente pueden ser distribuidos los resultados de la producción–, sino también en lo que se refiere a la forma, ya que el modo determinado de participación en la producción determina las formas particulares de la distribución, la forma bajo la cual se participa en la distribución” (Ibidem:295).

El mismo Marx sostiene que antes de ser distribución de los productos, la distribución es “1) distribución de los instrumentos de producción; 2) distribución de los miembros de la sociedad entre las distintas ramas de la producción [...] (Subsunción de los individuos a determinadas relaciones de producción)” (Ibidem:296).

Partiendo de esta explicación planteada por Marx en torno al proceso productivo definido como praxis económica, es posible señalar que en el proceso económico todos los seres humanos no ingresan ni participan en las mismas condiciones; esto es, los individuos realizan actividades diferentes y se les retribuye de distinta forma, no entran como iguales a dicho proceso y por tanto no salen como iguales. Pero el proceso no se repite, sino que tiende a complejizarse al igual que sucede con sus actores y agentes. Particularmente, Marx demuestra que los cambios se suceden continuamente con el análisis de la relación entre el momento de la producción y el momento del consumo.

Los corolarios que elaboramos a partir de los conceptos propuestos por este autor son los siguientes: una vez que la distribución determina la proporción de la producción que le corresponde al individuo, dicha distribución estará definida por la modalidad o el tipo de trabajo que desempeña el mismo individuo en el proceso económico. De esta forma, como no se participa en igualdad de condiciones dentro del proceso económico, entonces lo que históricamente se presenta en las sociedades –y entre ellas– es un *desarrollo desigual*, un posicionamiento diferenciado de los individuos y, agregamos, de los países dentro de los procesos de producción y distribución. Así pues, el desarrollo es un proceso histórico que

se produce y se reproduce a partir de la interacción que ejerce con el subdesarrollo en tanto su contraparte y su complemento. Aún más, el desarrollo no es un fenómeno consumado ni absoluto en la realidad social, sino que es un proceso que coexiste con contradicciones que lo aceleran, lo retardan o lo bloquean en los sectores económicos, en el territorio y en la sociedad en general.

De este modo, el proceso de desarrollo y la misma construcción de mercados que entraña, no se realizan de manera espontánea, sino que precisan de la intervención y legitimación de las instituciones estatales para organizar a la sociedad y a sus actores en aras de hacer converger sus intereses y recursos dispersos, variados y limitados. Se trata pues, de un proceso gestionado, dirigido y estructurado; arraigado en un entramado institucional propicio para incidir deliberadamente en la reestructuración de una sociedad y para contener las contingencias a fin de no interrumpir su curso. En suma, el sentido del proceso de desarrollo consiste en crear nuevos mecanismos, instrumentos y estrategias para conservar la desigualdad y hacerla funcional, así como en construir el lugar que ocupa la población en la economía.

Así, el análisis e interpretación del proceso de desarrollo exige una exploración de las transformaciones experimentadas por el capitalismo, y de los actores e instrumentos que lo sustentan; esto es, la dinámica que adopta el proceso de desarrollo y el subdesarrollo como su proceso complementario, tanto en el papel como en la práctica responde a la naturaleza estructural y organizacional del modo de producción capitalista. En gran medida, las políticas públicas entrañan el impacto de la dinámica que hoy en día adquieren estas transformaciones, al tiempo que son la expresión y proyección de cierta concepción de sociedad sustentada por el cambiante grupo que hegemoniza desde las instituciones del poder político.

2.- Objetivos y preguntas de investigación.

En los documentos oficiales difundidos por el gobierno mexicano desde 1934 hasta el año 2001 se observan una serie de indicadores sobre las estrategias necesarias para intervenir en el proceso de desarrollo, las cuales también evidencian las transformaciones de las concepciones sobre dicho proceso.

Cuadro 1. Estrategias de desarrollo observadas en las políticas públicas mexicanas

1934-1980	1982-2001
*Formación de instituciones para la procuración de la estabilidad social y política. *Redistribución de la riqueza mediante el reparto de la propiedad agraria, la creación de la tutela sobre los derechos de los trabajadores, la promoción del contrato colectivo de trabajo y de las prestaciones laborales, el establecimiento del salario mínimo y de un régimen de jubilación y pensiones, la creación de un sistema de seguridad social, el otorgamiento de subsidios para el consumo de bienes y servicios básicos, la regulación de los mercados de bienes de consumo para evitar el aumento de los precios, y la estipulación de precios de garantía para los productos del campo. *Fomento de un proceso de industrialización para la sustitución de importaciones en bienes de consumo (1940-1970). *El mercado interno como la racionalidad de las estrategias de desarrollo. *Inversión pública en sectores estratégicos de la economía nacional. *Construcción de infraestructura básica orientada al estímulo del proceso de industrialización y a la integración del mercado interno. En especial aquella infraestructura apropiada para la explotación petrolera, la electrificación, los transportes y el tendido de vías de comunicación. *Construcción de infraestructura social apropiada para la formación y ampliación de los sistemas de salud y seguridad social y del sistema educativo. *Canalización de inversión pública para el fomento de la industrialización. Dichos recursos públicos también cumplirían una función compensatoria ante la insuficiencia de la inversión privada y de las exportaciones. *Creación y posesión de empresas públicas. *Creación de una banca de desarrollo. *Establecimiento de barreras proteccionistas en el ámbito del comercio internacional. *Restricciones al establecimiento de la inversión extranjera directa. *Crecimiento económico con estabilidad monetaria y de precios (1958-1970). *Otorgar incentivos al empresariado privado para que fuese participe del crecimiento económico a través de su inversión en objetivos sectoriales (1964-1970). *Aumento constante del gasto público para impulsar el crecimiento de la demanda efectiva en el mercado (1970-1976). *Expansión de la capacidad productiva del sector público en ámbitos como el energético y la infraestructura de transporte (1970-1976).	*Procuración de la estabilidad macroeconómica: abatimiento de la inflación, equilibrio de la balanza de pagos, y disciplina fiscal. *Cumplimiento de las obligaciones relacionadas con el servicio de la deuda. *Reconstrucción de las reservas internacionales. *Redefinición y adecuación de la regulación económica. *Desincorporación y privatización de empresas públicas. *Apertura de la economía nacional –en ámbitos como comercio internacional y los mercados bancario y financiero– a través de la firma y el ingreso de México a tratados y a acuerdos comerciales, y de la remoción de barreras proteccionistas y la redefinición de aranceles. *Fomento de la industrialización orientada a la exportación de manufacturas maquiladas. *Gestión de la inversión privada –en especial de la inversión extranjera directa. *Promoción de la participación del empresariado privado en la construcción y modernización de la infraestructura a través de la figura de la concesión. *Construcción de obra pública con financiamiento privado. *La economía mundial y los sistemas internacionales de producción integrada como la nueva racionalidad. *Consideración de las implicaciones ambientales, culturales y de género en la planeación del proceso de desarrollo. *Reforma de las instituciones para brindarle viabilidad al proceso económico, destacando ámbitos como: el adelgazamiento y la eficiencia de la administración pública; la procuración de justicia; el mejoramiento del entorno legal y normativo –flexibilización de los mercados laborales y el establecimiento de condiciones propicias para la inversión privada–; combate a la corrupción; y, garantía de los derechos de propiedad. *Emprender la democratización del sistema político mexicano. *Redistribución de la riqueza a través de la adopción de acciones focalizadas y selectivas con relación a la asignación de subsidios y a la inversión del gasto social. *Adopción de políticas sociales que privilegian la formación de capital social y la atención focalizada de la pobreza extrema mediante la transferencia de recursos monetarios a los grupos marginados. *Generar capacidades a través de una mayor cobertura educativa y en sanidad con el fin de que los individuos logren bastarse a sí mismos.

*El endeudamiento como palanca del crecimiento económico (1970-1982). *El petróleo como base del crecimiento económico (1976-1982).	*Apertura a la participación ciudadana, promoción a la corresponsabilidad entre el gobierno y la sociedad, y estímulo a la presencia de organizaciones no gubernamentales en el fomento del bienestar social.
--	---

Más que identificar y analizar a fondo los efectos negativos emanados de las nuevas estrategias de desarrollo arraigadas en las políticas públicas, así como la perpetuación del subdesarrollo y de la multidimensional dependencia de América Latina y en específico de México, pues una extensa bibliografía desde diferentes perspectivas teóricas e ideológicas y desde diferentes campos del conocimiento ya ha tratado el tema, y más que sostener que en la región y/o en el país existe o se experimenta el desarrollo tal como se expresa oficialmente, fundamentalmente planteamos como objetivo de la presente investigación ofrecer los elementos analíticos e interpretativos para responder a las siguientes interrogantes a partir del reconocimiento de la naturaleza de las políticas públicas difundidas en México desde 1934: como las concepciones oficiales sobre el proceso de desarrollo han cambiado en el mundo –en parte la evolución de las mismas teorías del desarrollo así lo evidencia– podemos preguntarnos lo siguiente: ¿han cambiado dichas concepciones en las políticas públicas mexicanas? ¿por qué? ¿cuáles han sido las funciones del sector público en México respecto al fomento del proceso de desarrollo y qué transformaciones se presenta en ellas ante la intensificación de los procesos de globalización? ¿cómo se ha concebido en las políticas públicas al proceso de desarrollo, y qué cambios ha sufrido esta concepción –o concepciones– con la reestructuración de la economía mundial? ¿cómo han influido y cómo se han asimilado en las políticas públicas mexicanas los diversos planteamientos sobre el desarrollo expresados por los organismos internacionales?, en suma, ¿cómo se construyen las concepciones sobre el desarrollo expresadas en las políticas públicas y a qué racionalidad responden las estrategias adoptadas?

Aunque el concepto y el proceso de desarrollo exige un abordaje multidimensional e interdisciplinario, como parte de la formulación de un tipo ideal de desarrollo histórico esta investigación se centrará en la interpretación de los indicadores listados anteriormente, los cuales sustentan las concepciones esbozadas en las políticas públicas mexicanas en torno al proceso de desarrollo. Más en concreto aún, se trata de interpretar qué es lo que le sucede a

los gobiernos como instituciones y agentes históricos partiendo de las repercusiones de la manera en que se organiza el capitalismo y de los cambios en las estrategias plasmadas en las políticas públicas para responder a ello. Es decir, cómo se han venido redefiniendo en el sector público las funciones e instrumentos de política pública y qué papel adopta como conjunto de instituciones que estimulan, equilibran y legitiman a los procesos productivos del capitalismo. En este análisis de lo que sucede con los gobiernos se hará la distinción entre los propios del mundo desarrollado y los del mundo subdesarrollado delimitando el tiempo y el tipo de intervención y funciones, para ello partimos de la idea de que son los seres humanos y sus cálculos de racionalidad en expresiones y condiciones distintas que, al intergenerarse, colocan a ambos mundos en jerarquías diferentes y en concepciones variadas sobre el proceso de desarrollo.

En este tenor, las políticas públicas como expresiones de las orientaciones que se imprimen sobre la sociedad y de las ideas derivadas de la correlación de fuerzas que se disputan la hegemonía del aparato de Estado, o bien, su influencia en él, serán fundamentales para comprender e interpretar la naturaleza de las transformaciones en la concepción oficial del proceso de desarrollo.

Hablar de concepción o concepciones sobre el desarrollo, no implica referirse sólo a la retórica oficial plena de buenas intenciones que pretende el crecimiento económico para trascender las condiciones de pobreza mejorando el bienestar social de las poblaciones, sino referirse a las vertientes instrumentales y estratégicas, a los medios y a las matrices conceptuales que sustentan las acciones gubernamentales en los procesos de construcción y modelación de cierto tipo o modalidad de mercado y de sociedad en el contexto de las contradicciones surgidas en los procesos de valorización y revalorización del capital.

3.- Sistema de argumentos.

Como este proyecto de investigación se inscribe en la tradición epistemológica comprensivo/interpretativa de las ciencias sociales, entonces se manejan argumentos necesarios para interpretar el sentido y naturaleza de las concepciones sobre el desarrollo entrañadas en las políticas públicas, así como las motivaciones de los actores que hegemonizan al aparato de Estado en México respecto a estas concepciones y respecto a la dinámica de la economía mundial. En este sentido, fue necesario elaborar argumentos sobre

la orientación de las acciones de los actores y las organizaciones a las que pertenecen y desde las cuales participan en la formulación de las políticas públicas que inciden en el proceso de desarrollo.

Las transformaciones relativas a las concepciones sobre el proceso de desarrollo manifestadas en las políticas públicas son expresión también de las motivaciones e intereses heterogéneos de los actores hegemónicos de los organismos internacionales entrelazados y complementados en su intergénesis con los ministerios estratégicos de los países. Una cierta compenetración, convencimiento y compromiso con sus respectivas dosis de resistencia existe entre ambos niveles de funcionarios; en algunos casos, no sólo se trata de una imposición vertical y unidireccional, pero en otros más, sí puede presentarse de manera deliberada, sobretodo si nos referimos a gobiernos débiles de regiones como América Latina, tal fue el caso de las medidas del *Consenso Washington* tras el agotamiento del paradigma keynesiano/estructuralista y de su estrategia proteccionista y sustitutiva de importaciones y, por la posterior crisis de la deuda que colocó a la banca privada mundializada en una posición ventajosa ante los gobiernos deudores. Las nuevas estrategias de desarrollo que estaban obligados a seguir los gobiernos latinoamericanos estuvieron permeadas por esas medidas y su correspondiente correlación de fuerzas.

En el fondo de todo ello, se perfila la construcción acelerada de una red de aparatos de Estado entrelazados con organismos internacionales, empresas transnacionales y otros agentes, contando con ciertos principios esenciales y actores o instituciones hegemónicos que la cohesionan, y conforman una *red hegemónica global* –o más precisamente, una red global de agentes hegemónicos–, esto es, más que una *cosmopolitan governance* (Held, 1995) o un *Imperio* (Hardt y Negri, 2000) lo que se presenta en la nueva dinámica de la realidad mundial es una redefinición de las funciones socioeconómicas básicas de los aparatos de Estado con marcadas diferencias según su ubicación geopolítica y geoeconómica; y más que el achicamiento de éstos en cuanto a su intervención en los mercados, lo que se debilita y se limita es la gruesa maquinaria burocrática concentradora y centralizadora de las decisiones y de los recursos. Esto es, el aparato de Estado se mantiene de manera compartida con otros actores y agentes –también hegemónicos– como un poder central de la sociedad; y más que una pérdida absoluta del poder de articulación del todo social, lo que ocurre es que el aparato de Estado se conjunta y se define a partir de la

interacción con otros actores, organizaciones y agentes sean socioeconómicos y sociopolíticos, nacionales, transnacionales o supranacionales, para reencauzar a escala mundial al capitalismo como modo de producción hegemónico y como proceso civilizador.

La redefinición de las concepciones sobre el desarrollo expresadas en el proceso de planeación, de los arreglos institucionales y de los actores del aparato de Estado se ha asumido como una necesidad imperiosa para el ingreso de México a las condiciones de creciente articulación de los sistemas internacionales de producción integrada, a los encadenamientos mercantiles y a las redes financieras globales que se estructuran como un todo que funciona en tiempo real.

La misma redefinición de las funciones estatales implica que los planes y programas que publican parte de las políticas públicas, expresan la intergénesis con otras instancias y organismos internacionales, así como con los compromisos contraídos en acuerdos, tratados y regímenes interestatales. Se trata, en este punto, de analizar esa vinculación y de identificar las influencias, convergencias y divergencias entre ambos niveles de documentos, es decir, se trata de examinar e interpretar su relación orgánica.

En suma, nuestro sistema de argumentos entraña lo siguiente:

1) Las concepciones sobre el proceso de desarrollo se transforman porque se redefinen los actores en sus funciones y objetivos. Como el modo de producción capitalista experimentó a escala mundial una profunda reestructuración en sus dimensiones organizacional y productiva desde la década de los años setenta del siglo XX, fue necesario redefinir las funciones del sector público mexicano, implicando ello una transformación de sus estrategias y concepciones sobre el proceso de desarrollo.

2) Si el capitalismo experimentó transformaciones organizacionales y estructurales hacia finales del siglo XX, las concepciones sobre el desarrollo expresadas en las políticas públicas mexicanas se modificaron al cambiar la construcción y estructuración de los mercados, así como el proceso de distribución de la riqueza.

3) Las funciones del aparato de Estado en cuanto a la planeación, promoción y rectoría del proceso de desarrollo atraviesan por una redefinición que transforma a sus actores y a sus instrumentos de actuación, profundizando los mecanismos de poder y las políticas públicas que posibilitan las condiciones necesarias para la consolidación de la expansión e integración global del capitalismo y para la inserción actualizada de México a

éste –dichas políticas públicas expresan las tendencias impuestas por estas transformaciones, e incluso con ellas se apuesta a un apuntalamiento de la *red hegemónica* global–.

4) Las concepciones sobre el proceso de desarrollo expresadas en los documentos oficiales han cambiado al ya no promoverse un desarrollo con orientación *hacia adentro*, exclusivamente nacional, sino uno que pretende rebasar las fronteras en aras de la inserción en la economía global.

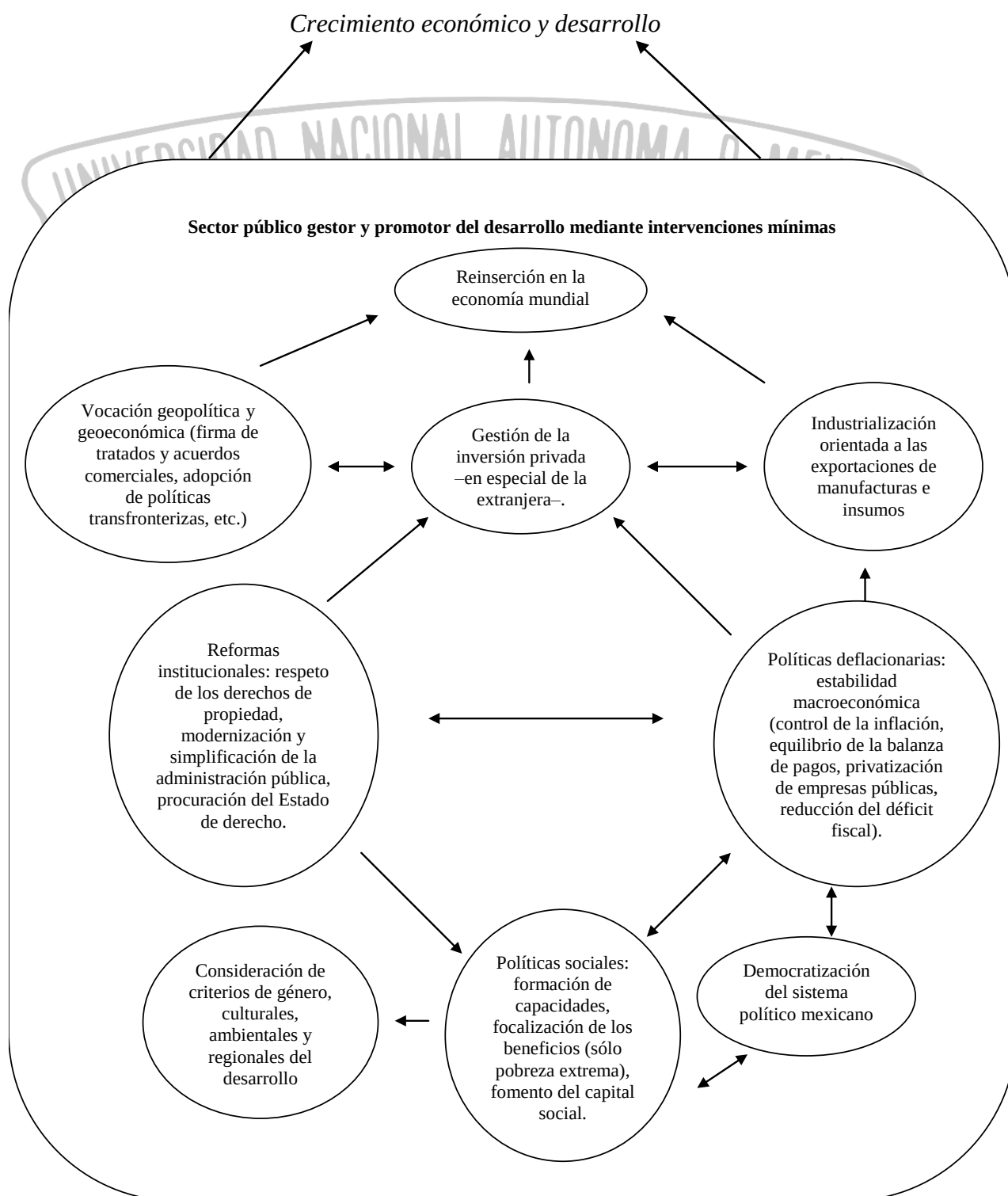
De este sistema de argumentos se desprende la tesis principal que atraviesa de principio a fin nuestra investigación: luego de promover una concepción sobre el desarrollo que definía a este proceso como sinónimo de crecimiento del producto interno bruto mediante el fomento de la industrialización sustitutiva de importaciones, las políticas públicas mexicanas de los últimos veinte años evidencian una complejización en sus concepciones y estrategias de desarrollo, tal como se observa en el diagrama 1 (p. 28).

Sin embargo, a pesar de esta complejización en las concepciones sobre el proceso de desarrollo, en las decisiones y acciones del gobierno mexicano se presenta una *interconexión subordinada* sujeta a la directrices de las políticas deflacionarias y al ejercicio de una nueva vocación geopolítica y geoeconómica oficial. De esta forma, las funciones del aparato de Estado expresadas en las políticas públicas durante las últimas dos décadas en relación al diseño, promoción e impulso al proceso de desarrollo se orientan a la profundización de la desventajosa inserción de México en la dinámica de la economía mundial para estructurar y consolidar la *red hegemónica global* que se articula a partir de las redes de aparatos de Estado, organismos internacionales, Organizaciones No Gubernamentales Internacionales, redes empresariales globales, procesos de regionalización e integración económica, políticas públicas transnacionales, etc. Un ejemplo claro de ello se observa en la orientación geopolítica y geoeconómica del gobierno mexicano emprendida durante los últimos tres lustros, la cual es expresión de esta nueva forma de construir los mercados y el ejercicio de la dominación, es decir, la participación en procesos de integración económica que derivan en la formación de bloques regionales, así como la promoción de políticas públicas de corte transnacional como el Plan Puebla-Panamá que se orientan al reordenamiento del territorio y de las ciudades para la atracción de inversiones y la construcción de infraestructura, marcan la pauta de una retórica que

publicita un concepto de desarrollo basado en la apertura comercial, en la exportación de manufacturas maquiladas y en la redefinición de la regulación, desestatización y privatización de amplios sectores estratégicos del aparato productivo nacional, pero que en el fondo responde a las condiciones asimétricas y jerárquicas de la nueva división internacional del trabajo.

Así pues, entre 1934 y 1982, el papel del aparato de Estado en México consistió en manifestarse como rector, promotor, planificador, inversionista, propietario de medios de producción, regulador, banquero y benefactor en la estructuración del mercado y en las formas de distribuir la riqueza. Con las transformaciones estructurales del capitalismo en el plano mundial y con la crisis de la deuda, desde inicios de la década de los ochenta en México –y con más intensidad desde 1988–, las funciones del aparato de Estado en el proceso de desarrollo que se pueden interpretar con base en los indicadores rastreados en los documentos oficiales observados han consistido en: 1) el constituirse como el garante de la prioritaria estabilidad macroeconómica, enfatizando el control de la inflación, la reducción del déficit fiscal y el equilibrio de la balanza de pagos; 2) el ejercicio de una vocación geopolítica y geoeconómica del aparato de Estado para lograr el posicionamiento definitivo de México en los mercados internacionales; 3) la promoción, gestión y facilitación de la inversión privada –sobre todo de la extranjera– y de las exportaciones de manufacturas maquiladas como parte de la reorientación de la economía nacional respecto a su acceso a los sistemas internacionales de producción integrada y a los encadenamientos mercantiles globales; 4) la creación de condiciones institucionales y políticas propicias para garantizar las transacciones económicas en los mercados, en especial, mediante el aseguramiento y resguardo de los derechos de propiedad entre los agentes económicos involucrados, y la garantía del cumplimiento de las obligaciones contraídas entre ellos; 5) el impulso de la apertura y democratización del sistema político mexicano con base en la realización de procesos electorales transparentes y creíbles que permitan la legitimación del gobierno y de los representantes de la ciudadanía que toman las decisiones fundamentales de la vida nacional; y, 6) la promoción del empoderamiento de las comunidades locales marginadas y la compensación, a través de la política social focalizada, de los efectos sociales negativos derivados de la instrumentación de la política económica.

Diagrama 1. Estrategias y acciones que expresan la complejización de las concepciones sobre el desarrollo en las políticas públicas mexicanas (1982-2003).



Elaboración propia.

4.- Estrategia teórico/metodológica.

Como la praxis económica y, por tanto, la distribución de la riqueza cambia con la historia del capitalismo y con las formas históricas que adoptan los mercados, nuestra estrategia teórico/metodológica hace eco de las teorías del desarrollo reseñadas en las páginas anteriores en el entendido de que son indicadores que señalan que dicho objeto de estudio y el proceso económico están cambiando.

También, como parte de esta estrategia teórico/metodológica, resulta relevante plantearnos las siguientes interrogantes: si en los años que corren entre las décadas de los cincuenta y setenta, la teorización en torno al proceso de desarrollo fue una tarea central en las ciencias sociales latinoamericanas ¿qué sucede hoy en día con estos debates? ¿sigue presente el proceso de desarrollo como un objeto de estudio central, o si ha mudado como tal, qué modalidades ha adquirido en sus redefiniciones? ¿cómo se concibe y estudia hoy en día ese proceso en la teoría social latinoamericana?

Hacia principios del siglo XXI, los economistas del desarrollo y multitud de científicos sociales de las principales universidades del mundo orientan su atención a preguntas de investigación y a objetos de estudios que en un futuro inmediato se convertirán en los desafíos centrales de las teorías del desarrollo. Entre estos retos pendientes destacan: el estudio de la nuevas fallas del mercado y del sector público; la definición de un concepto de desarrollo que rebase con mucho la importancia del crecimiento de la riqueza y del ingreso; el análisis de lo que se ha denominado la economía del conocimiento y de los bienes intangibles; la identificación de las diversas fuentes del crecimiento económico; la interpretación y la creación de las instituciones adecuadas para el desarrollo; el estudio del significado y consecuencias del capital social; la reflexión más profunda en torno a las implicaciones de la globalización económica; la comprensión de la evolución de las instituciones financieras; el entendimiento de las relaciones de complementariedad entre el mercado y el sector público; y, el abordaje de todo lo anterior desde una perspectiva multidisciplinaria (Meier, 2001).

Respecto a América Latina, observamos que los debates en torno al proceso de desarrollo experimentaron tres caminos durante las últimas décadas: a) un *impasse* –que no implica su desaparición absoluta– influido por el predominio en las políticas públicas de los enfoques monetaristas que privilegian estrategias deflacionarias, y que instaurados como

una doctrina hegemónica han vuelto irrelevantes a las reflexiones latinoamericanas sobre el proceso de desarrollo; b) varias de las teorías del desarrollo que predominan en la actualidad y que inspiran políticas públicas están apegadas a planteamientos liberales o neoclásicos; esto es, nos referimos a reflexiones como las elaboradas por Robert Putnam y su concepto de capital social, o por Amartya Sen y su enfoque de las capacidades, o las variadas teorizaciones sobre el medio ambiente y el desarrollo sustentable, y sobre los procesos de integración económica; y, c) en muchos casos, el concepto de desarrollo se redefine al no concebirse como un proceso integral –caracterizado por relaciones sistémicas– y al conceptualizarse como un problema o fenómeno sectorial, es decir, a partir del análisis de una esfera o un proceso sustantivo de la realidad social como el medio ambiente, las políticas sociales, el sector agropecuario, los problemas étnicos y de género, la democracia y los problemas de la representación, la educación, la superación de los efectos negativos derivados de las actuales políticas económicas, entre otros, se pretende esbozar una explicación e interpretación del desarrollo nacional (Enríquez Pérez, 2002d).

Sin embargo, aunque se dejan atrás las reflexiones que definieron al desarrollo como un proceso principalmente económico, no se logra una articulación analítica de todos esos objetos de estudio para conformar una teorización integral del desarrollo socioeconómico nacional ante la actual reestructuración de la economía mundial y la intensificación de los procesos de globalización, abandonando posturas etnocéntricas; es decir, no se trata de argumentar que el abordaje de estos procesos sustantivos sea innecesario e inadecuado, sino de intentar plantear la necesidad de una teoría o varias teorías del desarrollo que articulen a todos y cada uno de estos temas y estudios para construir una concepción general y abarcadora sobre la dialéctica desarrollo/subdesarrollo que sea apropiada para dialogar y debatir con las teorías del desarrollo acuñadas en Europa y en los Estados Unidos (Ibidem).

Esta problemática teórica se une con nuestro objeto de estudio al privilegiar en éste la revisión y análisis de las concepciones oficiales sobre el proceso de desarrollo y su vinculación con las condiciones marcadas por la reestructuración de la economía mundial.

Para analizar e interpretar la naturaleza de las estrategias y concepciones sobre el desarrollo expresadas en las políticas públicas, esta investigación reconoce y se inspira en

la ya larga tradición forjada con las variadas teorías del desarrollo², sobretudo en aquellas de corte *estatocéntrico* o *keynesiano* que privilegian la intervención del aparato de Estado en la construcción de mercados y en la rectoría del proceso de desarrollo, y también en aquellas que lo han concebido no como un proceso lineal sino como un proceso que interactúa con su contraparte, el subdesarrollo.

Por lo demás, un concepto básico para nuestra investigación es el referido a las *comunidades epistémicas* (Haas, 1992), que como concepto constructivista se refiere a las redes de profesionales que interactúan en espacios globales y que pertenecen a organizaciones que ejercen un fuerte control sobre el conocimiento y la información de problemas específicos de la política económica y social. Alejandra Salas-Porras (2002) señala que las *Comunidades epistémicas* cumplen variadas funciones: 1) funciones de tipo cognoscitivo al articular las relaciones de causa y efecto de dichos problemas, lo cual lleva a una homogeneización de la racionalidad con la que operan las instituciones e individuos asociados, y permite dictar una agenda hegemónica; así como 2) funciones de regulación al enmarcar los problemas para el debate colectivo, delinear las fronteras y delimitar las opciones, construir consensos y agendas de negociación, entrenar funcionarios y organizar instancias de elite, lo cual amerita establecer una base organizativa-institucional para ejecutar la agenda hegemónica, y 3) funciones normativas al proponer políticas y medidas concretas para cada país, diseñar estrategias de negociación, reestructuración y rescate, lo cual implica una agenda de ingeniería institucional, códigos y principios de regulación, paquetes de rescate, financiamiento al desarrollo, etc.

Otra categoría acuñada con mucha mayor anterioridad por Theotonio Dos Santos con el objetivo de lograr una mayor comprensión del fenómeno de la dependencia es la referida a la articulación necesaria entre los intereses dominantes en los centros hegemónicos y los intereses dominantes en las sociedades dependientes, reconociendo que la dominación externa sólo es factible cuando encuentra respaldo e identificación entre los sectores nacionales que se benefician de ella (Dos Santos, 1984:185 y186). De lo anterior surge el concepto de “compromiso” entre los distintos componentes internacionales y nacionales de la situación de dependencia.

² Usando el término acuñado por Robert K. Merton (1984), las definimos como teorías de alcance medio por centrarse en la creación de conceptos y categorías para el estudio de un proceso específico de la realidad social y por enmarcarse en una perspectiva teórico/ideológica de mayor alcance.

El concepto de regímenes internacionales se recupera para señalar los procesos a partir de los cuales se imprime fuerza institucional a los acuerdos, convenios, tratados, etc. que signan los gobiernos nacionales en el plano internacional, así como para considerar la función reguladora de los organismos internacionales. Los regímenes internacionales son instituciones y modelos que orientan, prescriben y predicen los comportamientos cooperativos de los Estados y otros agentes y actores políticos y económicos en torno a temas y problemas específicos (véase Keohane, 1993). Su función consiste en corregir fallas institucionales de la política internacional con el fin fomentar el proceso de desarrollo a través de la cooperación internacional, la canalización de recursos, y la armonización y estandarización de políticas públicas.

Como es de notar, estos conceptos fueron necesarios para el análisis e interpretación de la relación e influencia entre los documentos dictados por los organismos internacionales y las políticas públicas nacionales y, para caracterizar la naturaleza de la intergénesis de los actores y agentes participantes.

En suma, la presente investigación se inscribe en un enfoque como el neoinstitucionalista, cuyas principales tesis se centran en reconocer que el mercado no se despliega en vacíos institucionales ni en entornos que no cuentan o no están dotados de infraestructura física, social, educativa, ambiental, financiera y tecnológica, que sólo puede ser construida o suministrada por el sector público y no por alguna empresa o por las señales del mecanismo de mercado (Ayala Espino, 1999). De ésta forma, Ayala Espino señala que ni la eficiencia económica ni el bienestar social se relacionan o dependen exclusivamente de las instituciones, del mercado o de las políticas públicas; sino que más bien son procesos gestados a partir de la articulación de arreglos institucionales que al mismo tiempo son económicos, sociales, legales y políticos (Ibidem:13).

Aunque se puede plantear que la economía de mercado es en sí misma un sistema de control social, los enfoques del nuevo institucionalismo económico argumentan que los mercados son lo que son y se desempeñan como lo hacen porque las instituciones funcionan –es decir, están legitimadas entre la población– y operan como mecanismos de control social que constriñen las acciones maximizadoras de los individuos; puesto que si éstas últimas se desplegaran según su propia lógica, conducirían a la destrucción de la economía o a un “estado de naturaleza hobbesiano”. El mecanismo principal de asignación

de recursos no es, en abstracto, el mercado, sino las instituciones, y en especial las relaciones de poder que estructuran y organizan los mercados y que a su vez son perpetuadas por estos últimos (Ibidem:27).

5.- Estrategia metodológica.

El ejercicio de reflexión propuesto exigió relevar la especificidad del objeto de estudio que se desenvuelve en una sociedad nacional, sin descuidar lo acontecido en los planos regional y mundial. Y en este sentido, la comparación se privilegió como estrategia metodológica.

La privilegiada mirada para el análisis histórico que despliega Sergio Bagú en *Economía de la sociedad colonial* nos condujo a valorar que el análisis comparativo resulta imprescindible cuando nos comenta que, a partir de la convicción de que América Latina ha sido y sigue siendo una unidad de la realidad mundial, su tentativa consistió en estudiarla precisamente como unidad dentro de una evolución histórica internacional; esto es, interpretar a América Latina no como conjunto de unidades nacionales y regionales, sino como un todo en sí misma; sin olvidar lo propio y específico de cada nación que la integra (Bagú, 1992:253).

Como América Latina es una estructura histórica en movimiento constante, en esta interpretación de su intergénesis con la economía mundial más que rescatar los detalles de cada una de sus partes fue necesario enfocar la mirada sobre sus características estructurales, para lo cual fueron preguntas guía necesarias las siguientes: ¿qué papel juega América Latina y en particular México en su relación con la economía mundial? ¿qué representa el proceso de desarrollo para la región y para éste país? ¿qué factores diversos influyen en su subdesarrollo como característica general de la región? ¿cómo ejerce su acción el aparato de Estado latinoamericano y en específico el mexicano ante estos procesos?

Todo ello implicó asumir que la(s) parte(s) –América Latina y/o México– no se puede(n) pensar sin el todo –economía mundial– y que este mismo todo se alimenta también de la parte; esto es, como se observa en el capítulo I, América Latina y los actores, agentes y organizaciones involucrados en su proceso de desarrollo son tales sólo en relación a procesos de alcance mundial. Como las concepciones sobre el proceso de desarrollo promovidas en las políticas públicas mexicanas responden a la dinámica y

transformaciones estructurales y organizacionales del capitalismo, resultó importante distinguir entre la división técnica del trabajo, la división social del trabajo y la división internacional del trabajo, en tanto tres distintos niveles de análisis para el estudio del proceso económico (para mayores detalles sobre esta distinción véase Acevedo López, 1996, 1998, 1999 y 2004).

Con el objetivo de identificar, reconocer, analizar e interpretar las concepciones oficiales sobre el proceso de desarrollo, el trabajo empírico para la construcción de datos se realizó con el estudio de una serie de documentos oficiales:

Para el capítulo II relativo a la incidencia de los organismos internacionales en el proceso de desarrollo se revisaron documentos que expresan los análisis y concepciones emanados de instancias como el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional (FMI), la Organización de la Naciones Unidas (ONU), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), y la Comisión Económica Para América Latina y el Caribe (CEPAL). Son documentos caracterizados por promover estrategias de desarrollo que tienen como agente central al aparato de Estado en interacción con las organizaciones no gubernamentales y con las redes empresariales y sus inversiones extranjeras directas; además, durante las últimas tres décadas introducen conceptos, categorías y objetivos como desarrollo sustentable, desarrollo humano, financiamiento del desarrollo, reforma institucional, consolidación de la democracia, lucha contra la pobreza, globalización, entre otros. En los últimos lustros, la influencia de estos documentos, estrategias y acciones se orienta a ámbitos regionales y transnacionales colocando sobre la mesa interrogantes como las siguientes: ¿hacia dónde va la dinámica de la gobernabilidad global? ¿qué vinculación existe entre la globalización y el desarrollo? ¿cuál es la viabilidad de organismos internacionales como la Naciones Unidas?

Para el capítulo III, relacionado con los cambios y especificidades en las concepciones sobre el desarrollo expresadas en las políticas públicas mexicanas, se revisaron documentos oficiales diseñados y promovidos por el Poder Ejecutivo Federal: en especial, analizamos las políticas públicas de carácter global que expresan las directrices generales para el proceso de planeación de la economía y de la distribución de la riqueza. Esto es, para los objetivos de nuestra investigación los cambios en las concepciones sobre el proceso de desarrollo en México se rastrearon en documentos oficiales como los planes y

programas generales de desarrollo diseñados desde 1934 hasta el año 2001. Estos documentos ofrecen un panorama general sobre los conceptos y estrategias adoptados por el gobierno mexicano en torno al proceso de desarrollo; representan también el eje rector del diseño de políticas públicas específicas y de las funciones a emprender por la administración pública durante un sexenio presidencial. Entre los documentos oficiales revisados destacan:

- Primer Plan Sexenal 1934-1940
- Segundo Plan Sexenal 1940-1946
- Proyecto de Inversiones del Gobierno Federal y Dependencias Descentralizadas 1947-1952
- Consideraciones para un Programa Nacional de Inversiones 1953-1958
- Plan de Acción Inmediata 1962-1964
- Programa de Desarrollo Económico y Social de México 1966-1970
- Programa de Inversión-Financiamiento del Sector Público Federal 1971-1976
- Lineamientos para el Programa Nacional de Desarrollo Económico y Social 1974-1980
- Plan Básico de Gobierno 1976-1982
- Plan Global de Desarrollo 1980-1982
- Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988
- Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994
- Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000
- Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006

La información rastreada fueron los argumentos y estrategias presentados en los documentos oficiales que expresan las políticas públicas referidas a la concepción que esboza el aparato de Estado en México sobre el proceso de desarrollo. A partir de su sistematización se infieren los presupuestos ideológicos, las filosofías económicas, lo consistente de sus concepciones y la articulación de las mismas.

La necesidad de revisar y analizar las diversas filosofías y teorías económicas y políticas que respaldan la elaboración de propuestas, recomendaciones y planteamientos normativos promovidos por los organismos internacionales respondió a la siguiente

premisa: determinada posición política y práctica se construye sobre la base de una cosmovisión o concepción del mundo conformada por conceptos y categorías de alcance filosófico o científico y, por principios de carácter ético que además de nutrir a esa práctica y a sus proyectos, dialécticamente, pueden ser motivadas por los embriones de la reestructuración que experimente en determinado momento la dinámica del todo social. Esto significa que, para actuar y prescribir orientaciones normativas relativas a las políticas públicas, tanto el funcionariado de organismos internacionales como de gobiernos nacionales, precisan tanto de principios normativos como de sistemas conceptuales explicativos de la realidad social e inspiradores de la articulación de medidas plasmadas en dichas políticas públicas. Esta concepción del mundo que poseen y asumen los diversos actores que toman las decisiones públicas responde, a su vez, a los intereses que representan, a las relaciones de poder y a las conflictividades sociales que los circundan y que a su vez construyen; intereses que entrañan una toma de posición ética ante la realidad social.

Con esto queremos decir que, a partir de la manera como se analice y conceptualice la realidad social se influirá en las pretensiones de resolver los problemas que ésta entraña, es decir, dependiendo de la estructura de pensamiento y teorización de la realidad se contará con una expresión determinada de la conducción del proceso de desarrollo y de lo que se hace para resolver los problemas sociales. Sin embargo, el teorizar no necesariamente implica resolver los efectos negativos, incluso muy por el contrario, puede contribuir a agravarlos al perpetuarse las diversas “cegueras”, estereotipos y rotulaciones tanto de los teóricos como de los planificadores y consultores.

No se trata de sostener que una sola filosofía o teoría económica y política determine el rumbo de las posiciones oficiales, sino que, incluso diversos sistemas conceptuales llegan a respaldar sus perspectivas y propuestas.

Finalmente, deseo señalar que la presente investigación adoptó la siguiente actitud epistemológica: *la realidad social no sólo se analiza e interpreta para relatarla, sino para transformarla en tanto se desentraña su naturaleza y se asuma al conocimiento como elemento relevante en la construcción de la historia y como resultado de la misma*. En suma, la trascendencia del conocimiento radica en el relevante papel que éste tiene en la

construcción social de la realidad. Esto significa concebir al conocimiento como una acción social que surge de la realidad misma, a la vez que la transforma, la altera al interpretarla, y la construye al explicarla y comprenderla. Conocer es actuar, es transformar la realidad social al esclarecerla, al tomar una actitud ante ella, y al decidir sobre su rumbo y dinámica.

Aún más, el conocimiento se construye socialmente en un diálogo permanente entre las estructuras mentales y conceptuales del investigador y su acción en sociedad, así como entre la realidad social y la atmósfera académica que permea la vida universitaria. Toda generación de conocimiento se presenta en un contexto de interacción, de constante intercambio de ideas, donde se dialoga, lejos del prejuicio y del dogmatismo, con la propia tradición de pensamiento y con tradiciones ajenas, con los contemporáneos y con los pensadores de otras generaciones.

Esta misma actitud se acompañó de la apremiante necesidad de no asumir a las ciencias sociales como instrumentos para la denuncia y la impugnación de las lacerantes y polarizadas realidades sociales que padecen nuestro país y América Latina, pues consideramos que dicha actitud contestataria poco contribuye a la tarea de aprehender e interpretar la naturaleza de los fenómenos y procesos de la sociedad. Es más, opinamos que existen escenarios como los medios masivos de difusión, los movimientos antisistémicos, la música, el cine, la literatura, la pintura y el arte en general, que son más elocuentes y eficaces que las ciencias sociales para ejercer la denuncia de los efectos sociales negativos derivados de los sistemas políticos y económicos.

Como la construcción de conocimiento científico es un proceso colectivo, numerosas son las personas que con su apoyo, motivación e ideas fortalecieron mis intereses, inquietudes preocupaciones y aspiraciones. Respecto a la preocupación y al placer por desentrañar qué es esa intergénesis humana llamada sociedad y respecto a la construcción del presente objeto de estudio, fue sumamente importante la luz y los comentarios y opiniones orientadores brindados oportunamente por la Dra. María Guadalupe Acevedo López en sus Talleres de Investigación Sociológica, en los cursos sobre Sociología de las Organizaciones, en los Seminarios de Titulación, así como en la revisión de nuestro informe de investigación; y, por la Dra. Alejandra Salas-Porras Soulé en sus cursos de Metodología de las Ciencias Sociales, de Teorías de la Globalización y del Desarrollo, y de Integraciones Económicas. Esa misma preocupación también fue cobijada

y respaldada por el Proyecto de Investigación “Territorios en reserva: el Plan Puebla-Panamá y las nuevas estrategias de desarrollo económico regional” inscrito en el Instituto de Investigaciones Económicas de nuestra Universidad y coordinado por el Dr. Felipe Torres Torres, el Dr. José Gasca Zamora y el Dr. Javier Delgadillo Macías. De igual manera, se agradecen los debates de pasillo en nuestra casa de estudios y los comentarios formativos e intensos que durante los últimos seis años ofrecieron compañeros y amigos como Rubén Darío Flores Sandoval, J. César Aguirre Juárez, Alberto Borbolla Albores, Francisco Ávila Coronel, Marco Alanez Olvera Morales, Benjamín Pérez-Tagle Mercado, Gerardo Canek Coronado Zarco, María Concepción Ortiz Serrano, Edgar Tafoya Ledezma, Juan Emmanuel Ferrari Muñoz-Ledo, Lucio González Eriksson, Gerardo González Altamirano, y Omar Núñez Rodríguez. Comentarios, opiniones y motivaciones vertidos todos ellos en el escenario de apertura, de imaginación creadora y de generosidad brindado por nuestra Universidad Nacional Autónoma de México.

Agradecimiento especial merecen el apoyo y la motivación sinceros y constantes ofrecidos por mi familia –en especial por mi madre–, por la Maestra Benita Alcántar Carrillo, por el Biólogo y amigo José Guadalupe Martínez Correa (†), por el Psicólogo y amigo Jorge Fritz Müller Murot, y por el Señor Refugio Ernesto Flores Carranza –quien por cierto amablemente puso a mi disposición importantes documentos hemerográficos durante mi formación universitaria–.

Ciudad Universitaria, México, D. F., febrero de 2006.

Capítulo I.

La intervención gubernamental en el proceso de desarrollo y las transformaciones del capitalismo.

Introducción.

Desde el nacimiento del modo de producción capitalista en Europa se despliega la intervención gubernamental en el proceso económico y en la redistribución de la riqueza. Esta intervención de las instituciones estatales durante los últimos doscientos años se desenvuelve paralelamente a las transformaciones estructurales y organizacionales del mismo capitalismo.

Reconociendo lo anterior, argumentamos que tanto las políticas públicas como las concepciones sobre el proceso de desarrollo expresadas en ellas, se construyen, se recrean y se desenvuelven en contextos históricos específicos. Se trata de una relación simbiótica en que las acciones gubernamentales encausan intereses hacia objetivos precisos en determinadas circunstancias sociohistóricas y económicas, y a la vez, dichas circunstancias son propiciadas por las intervenciones del sector público inspiradas en las políticas públicas y que se orientan a modular, a acelerar o a retardar la estructuración de la sociedad y de sus procesos económicos.

En el contexto de las transformaciones del modo de producción capitalista, las relaciones internacionales históricamente se caracterizan por las profundas asimetrías, heterogeneidades y desequilibrios de poder entre los países –y más acusadamente entre los bloques regionales durante las últimas décadas–, muchas veces propiciado ello por posturas gubernamentales que asumen a su sistema económico y a sus empresas como instrumentos geopolíticos y de proyección de la hegemonía. En este sentido, y reconociendo los factores nacionales que influyen en la posición internacional de algún país, los aparatos de Estado asumen distintos perfiles y especificidades que se expresan en las formas en que intervienen en el proceso económico y en la planeación del proceso de desarrollo.

En la actualidad, ante estas asimetrías algunos países dirigen las relaciones internacionales de manera ventajosa; otros más, que son la mayoría, sólo logran insertarse y gestionar su posicionamiento. Con la reestructuración de la economía mundial expresada en la conformación de un sistema de manufactura flexible global e intensamente entrelazado,

los aparatos de Estado se limitan a una función de mediación entre los mercados internacionales y los territorios y comunidades locales. Y aunque los poderes gubernamentales tienden a erosionarse en las escalas nacionales del mundo subdesarrollado, su presencia e intervención en la estructuración de la sociedad aún es fundamental a pesar de la emergencia de actores y agentes socioeconómicos y políticos hegemónicos de nuevo corte.

La manera en que los países desarrollados dirigen históricamente la dinámica de la economía mundial en gran medida está determinada por el papel que desempeñan sus aparatos de Estado en la construcción de sus mercados, reconociendo que sin entramados institucionales sólidos, eficaces y eficientes las imperfecciones de la esfera económica tienden a multiplicarse y a traducirse en contradicciones sociales. En tanto que la naturaleza de la inserción que ejerce una región como América Latina en la economía mundial dista mucho del posicionamiento y gravitación que ejercen países como los Estados Unidos, Japón y China o bloques regionales como la Unión Europea. Mientras en estas latitudes se emprende el fortalecimiento de sus instituciones estatales, en América Latina se apuesta por la erosión sistemática de las mismas.

Es más, las transformaciones experimentadas en las políticas públicas durante las últimas décadas en países como México, así como en las concepciones sobre el proceso de desarrollo esbozadas en ellas, responden a la naturaleza que adquiere el modo de producción capitalista, y a la importancia que asumen en éste los sistemas internacionales de producción integrada y las redes mercantiles y financieras globales, apoyados ambos en el uso estratégico del conocimiento aplicado al proceso económico. En este sentido, para comprender por qué cambian las concepciones sobre el proceso de desarrollo, e incluso las mismas funciones y la estructuración del aparato de Estado, es relevante desentrañar las transformaciones en los patrones de acumulación y en la organización de las empresas, en tanto las unidades productivas más dinámicas que son fuente de innovación y de posicionamiento geoestratégico en la construcción de mercados. Así pues, analizar brevemente las especificidades de la intervención gubernamental rescatando cómo se transforman las funciones del aparato de Estado ante la reestructuración del capitalismo es la tarea central en las páginas que componen este capítulo.

Partiendo de lo anterior, resulta importante preguntarse ¿cuáles han sido las principales transformaciones estructurales y organizacionales experimentadas por el modo de producción capitalista? ¿qué influencia ejercen dichas transformaciones en las funciones e intervenciones del aparato de Estado? ¿qué especificidades adquiere la intervención gubernamental en las distintas latitudes del mundo? ¿cómo se inserta América Latina y México en el proceso de globalización, y qué posibilidades tienen en este contexto para fomentar su proceso de desarrollo? ¿qué especificidades adquieren los aparatos de Estado latinoamericanos en sus intervenciones y en la planeación del proceso de desarrollo?

De esta forma, el presente capítulo tiene como objeto de estudio las continuidades y discontinuidades del capitalismo en tanto modo de producción y proceso civilizatorio, desentrañando el papel de la organización de las empresas y de las decisiones que en ellas se gestan con la finalidad de estructurar los mercados, así como la influencia que todo ello ejerce sobre la intervención del aparato de Estado en el proceso de desarrollo. Para cumplir con ello, los objetivos consisten en: 1) caracterizar y analizar cómo y por qué se presenta la reestructuración del modo de producción capitalista a partir de la transición organizacional al interior de las empresas, enfatizando la discontinuidad histórica marcada por este proceso; 2) caracterizar y analizar brevemente, con algunas evidencias empíricas, el perfil del gobierno en las regiones desarrolladas, así como las especificidades de los gobiernos latinoamericanos en el marco de las transformaciones del capitalismo, siendo importante para ello la delimitación del tiempo y del tipo de intervención y funciones de estas dos modalidades de aparato de Estado; 3) señalar la relevancia de los procesos de globalización y su gravitación en las escalas nacionales; y, 4) explicar el papel que adquieren los espacios locales y la planeación nacional ante la intensificación de estos procesos.

Para la realización de lo anterior, dos ideas fueron centrales: 1) la reestructuración de la organización y dinámica del capitalismo, así como la intensificación de los procesos de globalización en las últimas décadas, implica en países como México transformaciones profundas en el perfil y estructura de los gobiernos y en la manera de concebir y planear al desarrollo nacional en las políticas públicas; por tanto, para desentrañar la naturaleza de los cambios que experimenta el capitalismo en las últimas décadas es importante explicar la esencia de las organizaciones en las cuales se apoya y proyecta para la construcción de los mercados, reconociendo que metodológicamente dichas organizaciones facilitan el tender

los puentes analíticos entre las estructuras socioeconómicas y los actores que toman las decisiones estratégicas como expresión de su praxis. 2) Mientras en los países desarrollados gran parte de los esfuerzos del sector público se canalizan a apuntalar la proyección de su economía en aras de la perpetuación de su hegemonía en el mundo (Estados Unidos), o bien, con el fin de sobresalir en las rivalidades y luchas por el logro de dicha hegemonía (Unión Europea, Japón y China), los sectores públicos de regiones como la latinoamericana orientan en gran medida sus acciones hacia la inserción subordinada y dependiente de sus economías en la dinámica del capitalismo global, aprovechan mínimamente los márgenes de maniobra que les brinda y construyen mercados para responder a esas exigencias.

1.- La intervención gubernamental durante los albores y difusión de la forma de vida capitalista industrial.

Desde los orígenes del capitalismo, la intervención gubernamental en el proceso económico es una constante; sin embargo, adquiere sus especificidades a partir de las asimetrías de poder y de las desigualdades sociales y económicas que prevalecen en las relaciones internacionales.

Durante el siglo XVII, los gobiernos encabezados por los monarcas franceses en pleno auge del mercantilismo estimularon —mediante la construcción de infraestructura básica, el otorgamiento de subsidios, el fomento de exportaciones, la formación de compañías, y la adopción de medidas proteccionistas— la economía de su nación con la finalidad de financiar sus guerras y la expansión de sus áreas de influencia. En las colonias norteamericanas dominadas por Inglaterra, la corona prohibió la adopción de leyes para el subsidio de los zapateros de la colonia, y otras relativas a la producción de lino, puesto que se consideró inviable incentivar la producción manufacturera en los territorios dominados que dependían de las mercancías fabricadas en la metrópoli; además, se estipuló en este país europeo que sólo las embarcaciones inglesas navegarían con mercancías por el océano Atlántico. Gobiernos como los de Francia, Italia y Alemania, hacia finales del siglo XIX, ante la sobreproducción industrial protegieron sus industrias mediante el establecimiento y el aumento de los aranceles aplicados a la competencia extranjera; la finalidad fue que las empresas vendiesen las mercancías a precios altos en sus mercados internos y que obtuvieran así ganancias considerables (Reich, 1993:28, 29 y 41).

Con el nacimiento de los Estados Unidos como Estado-nación moderno, Alexander Hamilton –estadista que formó parte del primer gobierno de ese país– propuso el desarrollo de las manufacturas para aumentar los ingresos y la riqueza de la nación, crear empleos, estimular la inmigración y la atracción de inversiones extranjeras; así como la creación de un sistema de crédito público, la apertura de un Banco Central apto para controlar la emisión de moneda y su regulación, y el establecimiento de un sistema monetario basado en la fundación de una casa de moneda independiente y en la emisión de circulante respaldado en el oro y la plata. Como la industrialización se concebía a largo plazo, Hamilton consideró que sólo se lograría con subsidios y con políticas comerciales proteccionistas destinadas temporalmente en beneficio de los pequeños industriales; sin embargo, los aranceles se mantuvieron a la alza y hacia el final de la Guerra Civil el sector público contaba con crecientes superávits en sus presupuestos, los cuales en lo inmediato fueron absorbidos por las cuantiosas inversiones públicas canalizadas a la construcción de infraestructura básica y al tendido de los ferrocarriles (Ibidem:33, 34, 35 y 36). Incluso, durante las primeras dos décadas del siglo XX, el gobierno estadounidense comenzó a proporcionar créditos directos a las empresas –en especial a aquellas relacionadas con las industrias militar y petrolera, y con la banca– con la finalidad, se decía, de reorganizar la economía nacional. (Ibidem:54).

A la par del auge y difusión de la revolución industrial en Europa durante el siglo XIX, se gestaron y se profundizaron contradicciones sociales como la excesiva explotación del obrero en las fábricas y la pobreza urbana. Frente a estas circunstancias, las respuestas no se hicieron esperar: los obreros tendieron a movilizarse, a organizarse y a construir las primeras células sindicales en naciones como Inglaterra, Francia y Alemania. Son precisamente los embates del incipiente sindicalismo los que conducen a gobernantes como Otto von Bismark a ocuparse del deterioro de la mano de obra y a crear los cimientos de instituciones como el llamado Estado de bienestar a través de legislaciones sociales que protegían contra enfermedad, invalidez, vejez, accidentes laborales y desempleo.

Reich relata que desde finales del siglo XIX, los avances científicos y tecnológicos, la ampliación de los transportes y los nuevos métodos de fabricación, integraron los mercados internos de los países europeos industrializados y de los Estados Unidos. Invenciones como el ferrocarril y el telégrafo, que comenzaron a generalizarse,

complementaron y estimularon la fabricación, el montaje y la unión de las partes que se realizaban en grandes series al interior de las gigantescas empresas, y facilitaron la producción en gran escala al motivar el traslado de los insumos y de los productos terminados, y al minimizar los riesgos y los costos, lo cual a su vez permitió prever y programar la entrega y la venta de mercancías directamente a los comerciantes mayoristas. El perfeccionamiento de la maquinaria –apoyado en el crecimiento de la producción de hierro y acero– y la expansión de las plantas productivas apoyaron el aumento del volumen de producción. Para incrementar las ganancias y para coordinar precios, hacia los últimos años del siglo XIX los gobiernos tendieron a reducir la rivalidad empresarial mediante la organización de la producción al interior de grandes corporaciones y conglomerados que coordinaban sus inversiones; ésta constitución de grandes empresas fue fundamental para la integración de los mercados nacionales en esos países. Con un enorme tamaño y con una gestión centralizada, estas empresas lograron controlar con facilidad y en mayor escala los mercados y las fuentes de aprovisionamiento, de tal forma que la producción llegó a concentrarse territorialmente en una o dos grandes fábricas, además de que con ello se adoptó la planificación del proceso productivo a partir del equilibrio que se imprimió sobre los flujos de materia prima destinados hacia las plantas que los procesarían y de la distribución, bajo un programa previamente establecido, de los productos finales entre los comerciantes (Ibidem:38-45).

Sin embargo, las contradicciones estructurales del capitalismo que se gestaron en la fase imperialista de finales del siglo XIX y que desembocaron en la primera guerra internacional transcurrida entre 1914 y 1918, alcanzan su máxima expresión con la crisis financiera de 1929 y con la consiguiente recesión económica mundial que se experimentó durante gran parte de la década iniciada en 1930. En el caso de los Estados Unidos, las políticas del *New Deal* y las grandes inversiones del sector público contribuyeron ampliamente a que la economía de ese país lograra superar la recesión puesto que con ellas tanto la producción como el empleo y el consumo masivos fueron estimulados y elevados. Se inició así, un amplio periodo de intervención de las instituciones estatales en el proceso productivo y en la redistribución de la riqueza.

2.- El nacionalismo económico y el patrón de acumulación taylorista/fordista/keynesiano.

Durante gran parte del siglo XX, y en especial después de 1945 con el fin de la segunda guerra internacional, el capitalismo y el modo de desarrollo⁵ industrial predominante entonces, se sustentaron en las prácticas y organización propias del patrón de acumulación taylorista/fordista/keynesiano.

La llamada “época de oro del capitalismo” fue impulsada por empresas que privilegiaron la administración científica de la producción, la cadena de montaje y el uso intensivo de las máquinas. La planeación y el control requirió de un proceso productivo realizado en un solo territorio, de una mayor acumulación de activos fijos, así como de importantes contingentes de trabajadores administrativos y manuales. La organización de la empresa se caracterizó por relaciones piramidales y verticales cuya finalidad consistió en controlar al trabajador, en sujetarlo a operaciones simples y repetitivas, y en comprimir los tiempos de trabajo muertos en las actividades productivas. Esto se acompañó del estímulo a la producción y consumo de masas, y del logro de un rendimiento del trabajo que significase el aumento de la producción por trabajador y la minimización de los costos de producción al ser incrementada la productividad. Los administradores de las empresas asumieron que con una producción estandarizada se generarían economías de escala que reducirían los costos por unidad fabricada (para mayores detalles sobre esta forma de organización empresarial véase Coriat, 1997; Reich, 1993:capítulos 2 y 3).

A decir de Castells, la racionalidad de la acción social en el modo de desarrollo industrial en aras de estructurar los procesos tecnológicos estuvo marcada por la tendencia hacia el crecimiento económico, o lo que es más claro, hacia la maximización del producto (Castells, 2002:43).

Como lo señalamos en otro espacio (Enríquez Pérez, 2003), las premisas para la construcción de mercados y la toma de decisiones empresariales ejercidas durante este periodo, tuvieron como racionalidad el producir, con el más mínimo costo y tiempo invertidos, la mayor cantidad de bienes y servicios. Para ello, las economías de escala

⁵ El modo de desarrollo, según Castells (2002:42), consiste en los dispositivos tecnológicos utilizados en las relaciones sociales de producción con la finalidad de que el trabajo actúe sobre la naturaleza para generar el producto y los satisfactores de las necesidades, determinando la cuantía y la calidad del excedente. La esencia de los modos de desarrollo es definida por el elemento básico que fomenta la productividad en el proceso productivo.

fueron importantes y se caracterizaron por bajar los costos y por maximizar el rendimiento del proceso productivo de tal manera que en el mercado se ofertasen cantidades importantes de productos y que las empresas compitieran ofertándolos al menor precio. La finalidad del empresariado al tomar decisiones, consistió en maximizar la cantidad de los factores productivos para generar beneficios satisfactorios. Se aspiró a que la fabricación de un sólo producto estandarizado aumentase el volumen de la producción sin contratar el mayor número de trabajadores, evitando así lidiar con la imposibilidad o incapacidad de producir con rapidez una amplia gama de bienes y servicios. Las decisiones empresariales apuntaron a minimizar los gastos en investigación orientada al proceso productivo y los costos generados por la distribución y circulación de los nuevos productos, así como a aprovechar las economías de escala y a ahorrar tiempo al evitar el cambio de los productos estandarizados. La aplicación del conocimiento pretendió optimizar y eficientizar el proceso productivo, así como incrementar la escala y la rapidez de la producción con equipo y maquinaria que fuesen operados por el menor número posible de trabajadores; de esta forma, la fuerza de trabajo sería sustituida por un bien de capital. La racionalidad empresarial y el sentido de las decisiones privilegió el uso de tecnologías apropiadas para aumentar la escala, volumen y velocidad de la maquinaria y de los sistemas para fabricar productos estandarizados, masivos y con precios bajos. Como parte de la organización piramidal, fueron decisiones caracterizadas por la planificación centralizada de las estrategias empresariales y por un predominio del Director General en el mando de la compañía.

Fue una organización con poca capacidad para adaptarse a los cambios puesto que una sola modificación o innovación en los productos, por muy pequeña que fuese, implicaba redefinir totalmente todo el proceso productivo.

Los grandes sindicatos dotados de inmensas burocracias y poder de negociación se desarrollaron a la par de la empresa con organización centralizada y jerárquica. La contribución de las grandes centrales sindicales fue importante para la producción de alto volumen al emprender la inmovilización y cooptación de los obreros a cambio de prestaciones laborales y salarios satisfactorios.

Como complemento de esta forma de organización empresarial y de estructuración de los mercados que tuvo su máximo esplendor en los países industrializados, se

desenvolvió paralelamente una activa intervención gubernamental en el proceso productivo. Desde las políticas del *New Deal* en Estados Unidos hasta el Estado benefactor europeo y las políticas desarrollistas en América Latina y en el Asia Oriental, los gobiernos desempeñaron un papel fundamental en el proceso de acumulación de capital. Las políticas expansionistas de inspiración keynesiana, a través de la inversión pública canalizada a la administración de la demanda mediante la producción de bienes y servicios, la construcción y modernización de infraestructura básica, y los estímulos fiscales; y del suministro de servicios básicos relacionados con la educación, la salud, la seguridad social y la capacitación laboral, fundamentaron la expansión del consumo masivo y la sostenibilidad y previsibilidad de los salarios reales sin que ello implicase la caída de la rentabilidad de los capitales privados, sino que más bien, la reproducción de la fuerza de trabajo fue asumida, en mayor o menor medida, como una responsabilidad de las instituciones del sector público.

El *nacionalismo económico* de corte liberal fue el principal ideario que inspiró y respaldó la manifestación del patrón de acumulación taylorista/fordista/keynesiano. La expansión al interior de los mismos países, el imperialismo y el desarrollo económico, impulsados todos ellos por las grandes corporaciones nacionales, fueron componentes importantes del *nacionalismo económico*. Se asumió pues, que los ciudadanos de una nación compartían un destino económico común, y que las grandes corporaciones –fuertes en cuanto a la definición de precios, salarios, normas industriales y métodos para la producción de alto volumen– estarían identificadas con los intereses nacionales (Reich, 1993:capítulos 2 y 3).

El proteccionismo económico, en tanto una de las principales estrategias de esta ideología, utilizó las altas tarifas arancelarias para restringir el ingreso de los flujos comerciales y de las inversiones extranjeras en los mercados internos.

En el ámbito interno, los países subdesarrollados impulsaron una convivencia, no siempre armónica, entre la corporación privada y la empresa pública. Los países desarrollados intentaron canalizar ayuda económica a las naciones pobres; además, en el mundo subdesarrollado predominó la creencia del “desarrollo nacional” para “alcanzar a los demás” o “eliminar el rezago” (Wallerstein, 1998:117). En estos programas, el objetivo declarado del aparato de Estado consistió en aumentar la riqueza de la nación y

“modernizar” su infraestructura, además de despertar el ánimo por participar en el sistema interestatal.

Reich relata que durante la *época de oro del capitalismo* estadounidense, el gobierno no influyó en las decisiones al interior de las empresas, pero sí les permitió ejercer una labor de coordinación entre ellas para fijar los precios y rendimientos; además, desde el sector público se niveló el ciclo comercial con la finalidad de que las compañías líderes alcanzaran altos volúmenes de producción; se fomentó la preparación de los recursos humanos necesarios para satisfacer la demanda de mano de obra en el sector industrial; se subsidió el acceso a la vivienda; se construyó una red nacional de autopistas que estimuló el consumo masivo; se suscribieron contratos con las empresas dedicadas a la producción de armamento y a la innovación tecnológica; y se incentivó la expansión y transnacionalización de las empresas líderes (Reich, 1993:capítulo 5).

En general, podemos argumentar que con respecto al proceso económico, gobiernos como el estadounidense aplican pragmáticamente estrategias de mercado dirigido y gestionado o administrado, además de que ejerce amplios márgenes de intervención en la promoción del bienestar social y en la expansión y financiamiento de las actividades agrícolas, industriales y tecnológicas. La planeación de largo plazo desempeña un papel importante en la reestructuración de su economía. Como ya lo mencionamos, desde los tiempos de Alexander Hamilton, se propició el deliberado estímulo y fomento gubernamental respecto a las actividades económicas y a la protección de las incipientes industrias.

En este país, ejemplos importantes de la intervención del gobierno en la vida social y económica son el estímulo gubernamental al avance tecnológico y la canalización de cuantiosas fracciones del gasto público al aparato militar –hecho éste último que desde 1945 se justificó por los peligros latentes representados por la expansión de la Unión Soviética– que a su vez genera importantes innovaciones tecnológicas que se traducen en bienes de consumo masivo; tal es el caso de aquellos producidos en la industria electrónica entre 1940 y 1960, así como de la gestación de la Internet (véase Castells, 2002:capítulo 1).

Después de 1945, desde los gobiernos de los países de Europa Occidental se impulsó mediante subsidios o con la propiedad pública de los medios de producción, la formación, consolidación e integración de empresas nacionales líderes que compitiesen con

las estadounidenses sobre todo en ámbitos como el automotriz, la siderurgia y la computación.

En América Latina, los gobiernos desempeñaron una intensa función desarrollista desde la década de los cuarenta, la cual entró en declive y redefinición hacia los años ochenta con la crisis de la deuda y con la sucesiva “década perdida”. Durante estos cuarenta años, los aparatos de Estado participaron activamente en el proceso económico a través de las empresas públicas y su producción de bienes y servicios, así como mediante el establecimiento de una estructura normativa que tendió a proteger la naciente industrialización sustitutiva de importaciones. La intervención directa de los gobiernos latinoamericanos, muchas veces de enormes dimensiones, en la acumulación de capital y en el proceso de desarrollo caracterizó este largo periodo y marcó una diferencia fundamental respecto a los gobiernos de los países desarrollados. Durante estos años se trató de un aparato de Estado no sólo regulador a partir de las inmensas burocracias que centralizaron el poder, sino también orientado a definir y precisar las necesidades y prioridades a atender en el proceso de desarrollo.

En general, el patrón de acumulación taylorista/fordista/keynesiano que a nivel mundial sustentó el dinamismo del modo de desarrollo industrial hasta la década de los sesenta, comienza su declive y entra en crisis hacia los primeros años de la década de los setenta. Al crecimiento económico sostenido y con estabilidad de precios y a la prosperidad posterior a 1945, le siguió una crisis en la productividad y un inédito desequilibrio macroeconómico que se tradujo en una *recesión inflacionaria* experimentada primeramente en las economías más avanzadas y exportada en lo sucesivo a los países subdesarrollados mediante la crisis de la deuda.

Los desequilibrios macroeconómicos experimentados en el capitalismo desarrollado de los años setenta consistieron en la presencia de una inflación galopante; un bajo y lento crecimiento de las economías; la aparición de crecientes déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos generado por los grandes desembolsos para importar petróleo y por el declive de la competitividad; y en el desempleo masivo (para mayores detalles véase Castells, 2002; Villarreal, 1986:capítulo I; Wallerstein, 1998).

Detrás de la caída y del estancamiento de la productividad, expresada en la disminución del ritmo de crecimiento del ingreso nacional por persona ocupada, estuvo

presente el ya mencionado agotamiento del patrón de acumulación taylorista/fordista/keynesiano, causado fundamentalmente por las innovaciones organizacionales gestadas en las empresas japonesas. Esto es, la división técnica del trabajo se redefinió profundamente en las grandes corporaciones japonesas para dar paso a una organización flexible que intensifica el uso del conocimiento (capital intelectual) aplicado al proceso productivo, y que se sustenta en la empresa red y en la segmentación y dispersión territorial del proceso productivo. Esta nueva forma de organizar a las unidades productivas comienza a germinar durante los años sesenta y ya para la década siguiente profundiza su vocación expansiva en los mercados internacionales. Así pues, los principales mercados europeos y el estadounidense son saturados tanto por los bienes y servicios homogéneos y estandarizados característicos de la producción en masa propia de la organización taylorista y fordista que aún predominaba en esas latitudes, como por los productos japoneses ofertados con una mayor calidad y a un bajo precio, elaborados bajo el modelo de la organización flexible, y beneficiados por los avances y los bajos costos en materia de transporte –basado en estructuras multimodales– y de comunicación intercontinental. Dicha saturación generó un desplazamiento de las principales empresas europeas y estadounidenses –que ante la intensa rivalidad ya no podían establecer los precios–, precipitándose así la caída de la tasa de ganancia que las colocó en una situación de quiebra y en la urgente necesidad de abandonar la organización jerárquica propia de la producción en masa (véase Drucker, 1994; Reich, 1993; Castells, 2002).

Rene Villarreal explica que, como parte de la inestabilidad macroeconómica y de la caída de la productividad, entró en crisis también el sistema monetario internacional expresado en los Tratados de Bretton Woods –lo cual significó el desconocimiento del gobierno estadounidense del patrón de cambio oro y del sistema de tipos de cambio fijo–. Esto es, el aumento de la liquidez internacional aunado al déficit de la balanza de pagos de los Estados Unidos generó incertidumbre y desconfianza en la paridad del dólar respecto al oro, así como reticencias para continuar conservándolo como medio de reserva internacional de divisas, de tal forma que hacia 1968 el gobierno estadounidense se separa en los hechos del patrón de cambio oro e instaura el patrón dólar, pero es hasta 1971 cuando, de manera unilateral, la moneda norteamericana se desprende definitivamente del oro en términos de paridad y convertibilidad. Este colapso significó la reconversión hacia el

patrón basado en el dólar estadounidense y el sistema de tipos de cambio flexible. Con la devaluación del dólar se inició un periodo de volatilidad, incertidumbre y desconfianza, en tanto las reservas internacionales depositadas con base en esa moneda perdieron su valor. Además, el comercio internacional entró en una fase de inestabilidad y de baja competitividad en los países industrializados, lo cual repercutió en la disminución del ritmo de crecimiento de los intercambios comerciales –en especial de las exportaciones en relación a la producción industrial– e intensificó un proteccionismo de nuevo cuño expresado en las regulaciones relativas a las barreras no arancelarias tales como las medidas sanitarias, fitosanitarias y de preservación del medio ambiente emanadas de la Ronda de Tokio (Villarreal, 1986:34-41).

Las altas tasas de interés que se presentaron y persistieron en la década de los setenta, como parte de la crisis estructural, significaron un posicionamiento del capital financiero, y, aunque en los Estados Unidos se argumentó que el gobierno frenaría la demanda y la inflación en su mercado interno y fortalecería al dólar en el ámbito internacional, lo que se generó fue una exportación del estancamiento y de los desajustes macroeconómicos al resto de los países desarrollados (Ibidem:37).

En suma, concluimos que el patrón de acumulación taylorista/fordista/keynesiano entró en crisis –entre múltiples causas– por la constante inflexibilidad de sus estructuras organizacionales para responder a los cambios que demanda la naturaleza y la gestión del capitalismo para reconstruir y propiciar las adecuadas condiciones de rentabilidad ante el aumento de las tendencias inflacionarias y la caída tanto de la productividad y del ritmo de producción como de la inversión productiva; así como por la inviabilidad e inconsistencia de las políticas de ajuste de precios relativos y de administración de la demanda para tender al pleno empleo. Aún mas, las políticas públicas de corte keynesiano resultaron insostenibles e inhibieron un mayor aumento del gasto público –asumido como indispensable para mantener niveles de pleno empleo sin emprender reformas fiscales que elevasen los impuestos–, y estimularon tendencias inflacionarias a la alza al disponer de la excesiva emisión de circulante y del financiamiento público deficitario.

3.- El sistema de manufactura flexible y la expansión e integración global del capitalismo.

Las nuevas formas de estructurar el proceso productivo y de organizar las empresas, generalizadas en los países desarrollados desde la década de los setenta y exportadas a regiones como la latinoamericana hacia los años ochenta, fundan su racionalidad en decisiones de corte geoestratégico orientadas a la reconstrucción de mercados.

De la gran corporación centralizada y verticalmente integrada, con las innovaciones organizacionales japonesas, se transitó a la articulación de redes empresariales y se generó una nueva división técnica del trabajo que privilegia, por encima de la producción de altos volúmenes de bienes y servicios, la producción de alto valor sustentada en la manipulación simbólica y del conocimiento aplicado al proceso productivo para satisfacer, eficiente y oportunamente, las necesidades específicas de los clientes a través de las múltiples e interdependientes unidades y subunidades dispersas y descentralizadas que se encuentran unidas a otras tantas corporaciones –también descentralizadas– que se desplazan por todo el mundo (Reich, 1993).

De lo anterior, se desprende un nuevo patrón de acumulación que se puede denominar de la manufactura flexible, con el cual las mercancías ya no son producidas en una sola unidad productiva centralizada, sino que más bien, los productos finales son combinaciones internacionales de insumos generados con la fragmentación y transferencia global de la cadena de valor agregado. La incorporación y ensamble de insumos producidos en múltiples latitudes del mundo por variadas empresas responden a mercados y clientes con exigencias específicas y que requieren una producción de alto volumen, flexible, personalizada y con excelentes estándares de calidad.

Este sistema de manufactura flexible, que es la expresión organizativa del capitalismo contemporáneo, se manifiesta en alianzas estratégicas y en la cooperación, a partir de proyectos específicos, entre grandes empresas, unidades descentralizadas de cada una de ellas y redes de pequeñas y medianas empresas, que aún sin ser propiedad de la corporación matriz, interactúan y se integran entre sí o, con otras redes empresariales. El ensamble de los insumos que provienen de empresas territorialmente alejadas, requiere de procesos de calidad en la fabricación que cuenten con una sofisticada precisión apoyada en la microelectrónica y en las tecnologías de la comunicación y de la computación, y con una

gestión altamente flexible sustentada en la informática y que posibilite la programación de la producción para que dichos insumos respondan al volumen solicitado y a las estrictas especificaciones personalizadas de los consumidores (véase Coriat 1992a, 1992b y 1997; Reich, 1993; y Castells, 2002). Muchas veces se trata de lo que se denomina *corporación vacía*, acotada tan sólo a la gestión y coordinación de la multitud de unidades descentralizadas y dispersas –incluso miles de pequeñas y medianas empresas– que le proveen insumos o productos finales de acuerdo a sus especificaciones y estándares de calidad. Esta nueva modalidad de empresa utiliza la subcontratación como un mecanismo para reducir considerablemente los gastos generales; esto es, otras empresas especializadas le proveen de los bienes y servicios estandarizados y específicos –tales como el alquiler de fábricas, maquinaria y equipo, oficinas y bodegas para inventarios; la elaboración de insumos a entregar oportunamente para su ensamble y embalaje; y, los servicios de transporte, logísticos, legales, publicitarios y de marketing, de contabilidad, de procesamiento de información, y de asesoría financiera y fiscal– a un precio competitivo y de manera eventual o temporal.

Reconociendo la esencia de la organización flexible, las empresas especializadas en la producción de alto valor ya no precisan de las estructuras piramidales y burocráticas que concentraban y manejaban cuantiosos recursos en una sola planta, ni de los ejércitos de obreros disciplinados e inhibidos en su creatividad que estuvieron sujetos a labores repetitivas y predecibles. Más bien, la organización flexible de las empresas orientada a la generación de alto valor se caracteriza por una coordinación horizontal que permite la estructuración de una red; y más que apoyarse en la jerarquía centralizada y vertical encabezada por el Director General, destacan –a decir de Reich– tres habilidades fundamentales e interdependientes que son las fuentes del alto valor y de las ganancias: 1) la identificación de problemas, de las ventajas competitivas y de las oportunidades; 2) la resolución de problemas que surgen ante los desafíos de producir bienes y servicios únicos y adaptables; y 3) la intermediación o negociación estratégica basada en el análisis de ideas relativas a las tecnologías y a los mercados específicos que permitan saber qué posibilidades de éxito tendrán los nuevos productos, así como atraer el financiamiento y los expertos necesarios para emprender los proyectos (Reich, 1993:94 y 95). El mismo Reich señala que lejos de interferencias burocráticas, la comunicación permanente, precisa y

fluida entre los empleados que desarrollan estas habilidades resulta importante para responder de manera oportuna a las necesidades y preferencias específicas de los clientes (Ibidem:98). Se trata pues, con el desarrollo de estas habilidades, de formar y consolidar ventajas competitivas, de agregar mayor valor a la economía mundial y de dinamizar y fortalecer los mercados internos a partir de ello.

Más que activos fijos, las compañías que forman parte de las redes empresariales globales privilegian la combinación del conocimiento técnico y del *know how* de ventas con el respaldo de la habilidad estratégica y financiera (Reich, 1993, p. 100; Drucker, 1994). En suma, la red empresarial tiene como matriz a una compañía propietaria de alguna histórica y renombrada marca comercial, que especializada en el desarrollo de las tres habilidades citadas en el párrafo anterior delimita y estipula la concepción y las decisiones estratégicas, los proyectos productivos y las especificidades requeridas para satisfacer sus necesidades, además de estructurar la interconexión con el resto de las empresas desconcentradas y subcontratadas, de tal forma que el control, la propiedad y las decisiones operativas se dispersan.

Sin afán de incurrir en algún determinismo, la organización flexible y la expansión de las redes empresariales globales que estructuran una nueva dinámica y gestión del capitalismo, son motivadas y facilitadas en buena medida por la importancia que adquieren las tecnologías de la información y el conocimiento aplicado al mismo conocimiento y al proceso productivo.

De esta forma, siguiendo a Manuel Castells, el nuevo modo de desarrollo informacional surgido en las últimas décadas del siglo XX tiene como fuente de la productividad a la tecnología especializada en la generación de conocimiento, al procesamiento de la información y a la comunicación de símbolos; siendo la acción del conocimiento sobre sí mismo un elemento distintivo respecto a otros modos de desarrollo. La racionalidad de la acción social, en el contexto de este nuevo modo de desarrollo, consiste en la orientación hacia la innovación y avance tecnológicos; o lo que es lo mismo, hacia la acumulación de conocimiento y hacia mayores grados de complejidad en el procesamiento de la información (Castells, 2002:43).

Si partimos de esta interpretación, la difusión de la organización flexible y la integración global del capitalismo funcionando como una unidad en tiempo real y a escala

planetaria están profundamente vinculadas a la aplicación e innovación de las tecnologías de la información.

No es que las actividades industriales desaparezcan, sino que son fortalecidas —en el contexto de la organización flexible— con las tecnologías de la información y son proyectadas a escala global generando, mediante estas, una nueva e intensa dinámica en la competencia y rivalidades empresariales y en la incorporación, procesamiento y aplicación que del conocimiento y del capital simbólico se hace en todo el proceso económico.

Las transformaciones organizacionales de las empresas que redefinieron el proceso productivo y los mercados, interactuaron con la difusión y aplicación de las tecnologías de la información, aunque fueron independientes y precedieron a estas. Como lo explica Castells, dichas transformaciones organizacionales tuvieron como finalidad enfrentar y reducir la incertidumbre provocada por el acelerado cambio experimentado en el entorno económico, institucional y tecnológico de la empresa, mediante el aumento de la flexibilidad en la producción, gestión y comercialización; además, se orientaron a redefinir los procesos de trabajo y las prácticas de contratación, adoptando en un principio el modelo de “producción escueta” con el objetivo de ahorrar mano de obra mediante la automatización de ciertas actividades del proceso productivo, la eliminación de tareas y la supresión de estratos directivos (Ibidem:181).

Gran cantidad de autores (por ejemplo Castells, 2002; Coriat 1992a, 1992b y 1997; Reich, 1993; Drucker, 1996) distinguen variadas formas de flexibilidad organizativa que sostienen una interacción e influencia mutua pero que son diferentes expresiones surgidas en circunstancias históricas específicas que trastocaron y rebasaron a las organizaciones jerárquicas, centralizadas y verticalmente integradas que producían altos volúmenes estandarizados y controlaban los mercados de manera oligopólica. Las distintas formas de flexibilidad organizativa, apoyadas durante los últimos años en las tecnologías de la información y en el transporte multimodal, convergen, interactúan y se sustituyen para constituir y proyectar las redes empresariales horizontales, desconcentradas, interconectadas y articuladas a partir de unidades multifuncionales autónomas en sus decisiones operativas, y adaptables a la incertidumbre y a los acelerados cambios —pues sólo organizadas en red resulta provechosa la flexibilidad— que son los motores principales de la expansión e integración global del capitalismo.

Con la reconfiguración del capitalismo y de sus estructuras organizacionales, la rentabilidad, la productividad y la eficacia económica de las redes empresariales, así como el desarrollo económico y la competitividad de los países –en especial de las escalas o ámbitos locales que gozan de ventajas comparativas– dependen cada vez más de la habilidad para agregar alto valor; de la capacidad para generar y aplicar al proceso productivo un eficiente e innovador avance tecnológico y una necesaria reestructuración organizacional en la división técnica del trabajo; de la formación de recursos humanos de calidad y adaptables a las condiciones de las organizaciones flexibles; y, de la solidez y eficiencia de los entramados institucionales. Estos mecanismos se convierten, durante las últimas tres décadas, en ejes rectores de las políticas públicas aplicadas por multitud de gobiernos en el mundo –sobre todo aquellos que buscan un mejor posicionamiento de sus territorios en la economía mundial–.

La caída de la tasa de ganancia experimentada en la década de los setenta por las principales empresas obligó a éstas –con el apoyo de los gobiernos de las economías desarrolladas– a minimizar los costos de producción, especialmente los de la mano de obra, despidiendo empleados y reduciendo los salarios de los que se quedaban, y desconcentrándose a los territorios que les ofreciesen mayores ventajas comparativas; a mejorar los niveles de productividad; y, a buscar nuevos mercados –en ocasiones de reciente formación como los ubicados en lo que fueron las áreas de influencia de la ex Unión Soviética–, mediante la integración de bloques económicos regionales y la apertura de las economías nacionales, para comercializar los abundantes bienes y servicios. Este último objetivo, resultó fundamental para el aumento del comercio internacional y de la afluencia de inversión extranjera directa en las últimas dos décadas, de tal manera que la expansión e integración global del capitalismo se intensificó.

La generación de mayores ganancias, el acceso a nuevos mercados, y su posterior interdependencia a partir de la incursión de las redes empresariales globales que integran a los territorios y a la población con mayores ventajas comparativas en los países, precisaron de procesos de apertura de las economías nacionales para un mayor desplazamiento de las inversiones; de la privatización de empresas públicas estratégicas dedicadas a la generación y explotación de los recursos energéticos, a las telecomunicaciones y a las finanzas; así como también de la aplicación estratégica de las tecnologías de la información para

intensificar los vínculos, las alianzas, la comunicación y la coordinación operativa entre las empresas.

Esta expansión e integración global del capitalismo, aunque aún está en proceso y no alcanza su plenitud, se manifiesta también en los mercados financieros –ubicados muchos de ellos en paraísos fiscales– que funcionan en tiempo real como espacios virtuales en los cuales las transacciones millonarias se gestionan y se realizan de manera permanente y acelerada. Son transacciones que comprenden mercados bursátiles –propicios para el ingreso y salida de inversiones especulativas–, ahorros depositados en el sistema bancario, fondos de pensiones gestionados por instituciones financieras privadas, y mercados de divisas. Esta interconexión de los flujos de capitales financieros conduce a una intensificación de la interdependencia entre todas las economías del planeta, e incluso a una generalización de los riesgos derivados de la volatilidad y del contagio relacionados con las masivas entradas y salidas de inversiones a corto plazo y con la especulación de divisas en los mercados cambiarios.

Aunque las innovaciones científico/tecnológicas, organizacionales y administrativas están concentradas en unas pocas firmas y en universidades globales asociadas a éstas y ubicadas por lo general en nichos, territorios y ciudades específicos y especializados que generan economías de aglomeración, la transmisión del conocimiento o del *know how* se extiende y difunde de manera desigual entre las principales redes empresariales, en gran medida motivado por la intensa movilidad de los empleados dedicados al procesamiento y a la manipulación simbólica.

La apertura y la nueva regulación de las economías nacionales, a pesar de la protección ejercida sobre determinados sectores, influye en el aumento de los flujos comerciales de las industrias estratégicas, muchos de ellos relacionados con las transacciones intrafirma como parte de la dinámica de los sistemas internacionales de producción integrada y de los encadenamientos mercantiles globales que se derivan de la segmentación y dispersión del proceso productivo. Los avances en la comunicación internacional y en el transporte minimizan los costos de transacción y facilitan la movilidad territorial de los bienes, los servicios y el conocimiento. La formación de bloques económicos regionales como los derivados de la integración de la Unión Europea y del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), así como las medidas y

recomendaciones desprendidas de la Ronda Uruguay del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) y de la creación de la Organización Mundial de Comercio (OMC), la formación de amplios mercados en la cuenca del pacífico que incrementan los flujos comerciales con Asia, el ingreso de Rusia y del área de influencia de la ex Unión Soviética al comercio internacional, y la mayor afluencia de inversiones, son todos ellos factores impulsores de la integración global de la economía.

La nueva división internacional del trabajo –que no se delimita por países, sino por la búsqueda que hacen las empresas de territorios con condiciones propicias (bajos costos y capacitación apropiada de mano de obra, impuestos mínimos o nulos, infraestructura y aptos mercados internos, limitadas reglamentaciones relacionadas con el cuidado del medio ambiente, etc.)– se estructura a partir de la convergencia de las redes empresariales globales especializadas en la producción de alto valor y en el manejo sofisticado de las tecnologías de la información; y de los enclaves y territorios orientados a la producción flexible, personalizada, adaptable y reprogramable de alto volumen estandarizado que aprovechan los bajos costos de la mano de obra y el trabajo devaluado en los servicios, la producción de materias primas –a partir de la explotación de los recursos naturales–, y las actividades informales y relacionadas con la economía criminal. Los territorios, las poblaciones y los agentes económicos se vinculan a este proceso a través de los sistemas internacionales de producción integrada, de los encadenamientos mercantiles y de las redes financieras globales que privilegian cada vez más la aplicación del conocimiento al proceso económico.

En el sistema de la manufactura flexible –base material y organizacional de la expansión e integración global del capitalismo durante las últimas tres décadas–, las decisiones empresariales y las concepciones esbozadas por los actores y agentes económicos en el proceso de construcción de mercados toman en cuenta que el conocimiento se convirtió en el elemento estratégico más dinámico para generar innovación tecnológica y organizacional y para agregar mayor valor a los factores de la producción. En este sentido, la racionalidad de la toma de decisiones en las empresas parte del reconocimiento de que la producción implica cambios dinámicos, constantes y permanentes que necesitan de la transformación y de la capacidad de adaptación de las estrategias de la organización. La misma dinámica de las organizaciones flexibles está determinando los

procesos de toma de decisiones al interior de las empresas. La inserción de las unidades productivas en redes empresariales más allá de las fronteras nacionales, así como la diversificación del destino de las inversiones, son circunstancias que inciden en la toma de decisiones del empresariado (Enríquez Pérez, 2003). Esta racionalidad empresarial está impulsando la aparición y consolidación de un nuevo actor social dedicado al procesamiento y a la manipulación de símbolos, y que es capaz de agregar valor a la economía mundial mediante la aplicación de su conocimiento, el despliegue de su competencia, el aprovechamiento de sus contactos financieros y políticos, y su versatilidad para adaptarse y convivir en variados entornos culturales. Este nuevo empleado que construye y dirige las redes empresariales globales es el *analista simbólico* (Reich, 1993) orientado cada vez más a constituir una clase mundial que desarrolla el saber y la capacidad para dominar recursos y para actuar más allá de sus fronteras nacionales y a través de amplios territorios (Kanter, 2000, p. 22).

En síntesis: interdependencia; dinamismo y alta productividad de las redes empresariales globales; espacios locales aptos; desarrollo tecnológico y capital humano especializado; gestión gubernamental para la atracción de los flujos de inversión y de tecnología; formación de bloques económicos regionales; armonización y estandarización de políticas económicas; apertura de las economías nacionales; estructuración de un sistema de comunicación mundializado; formación y consolidación de encadenamientos mercantiles y de redes financieras globales, son todos ellos, desde las últimas tres décadas del siglo XX, mecanismos interactuantes e indispensables que crean las condiciones propicias para la expansión y la integración global del capitalismo. Por supuesto, la planeación e intervención ejercidas por los aparatos de Estados son fundamentales en este proceso, de ello se ocupa el siguiente apartado.

3.1.- La contribución de la intervención gubernamental en la expansión e integración global del capitalismo.

Es de notar que para la expansión e integración global del capitalismo, los aparatos de Estado desempeñan importantes funciones, sobre todo en los países desarrollados, según lo exponen diversos estudiosos.

3.1.1.- Estados Unidos.

En los Estados Unidos, medios de innovación como el Silicon Valley, financiado por el Departamento de Defensa, se convirtió en un centro para la convergencia de nuevo conocimiento tecnológico de expertos ingenieros y científicos, de una estructura industrial dinámica, y de la creación de nuevas empresas (Castells y Hall, 2001; Castells, 2002). El programa espacial estadounidense de los sesenta y el programa de la “Guerra de las Galaxias” iniciado en 1983 fueron importantes acciones estatales en el fomento del avance tecnológico, especialmente de la industria electrónica. Incluso, el establecimiento y protección de monopolios como el de la empresa AT&T y el financiamiento gubernamental de sus proyectos de investigación contribuyó al fortalecimiento de las bases para el desarrollo tecnológico. Muchas de las empresas dedicadas a la innovación tecnológica no hubiesen sobrevivido ni perdurado sin el financiamiento y la protección de los mercados proporcionados por el gobierno estadounidense, en especial mediante los contratos militares (véase Castells, 2002:capítulo 1). En suma, la formación de redes de investigación y desarrollo aparece como una prioridad en las estrategias adoptadas por la intervención gubernamental en ese país.

Estos apoyos gubernamentales se extienden a la intervención en las transacciones económicas en aras de la seguridad nacional, así como a la protección de industrias estratégicas como la microelectrónica para evitar que otras potencias económicas ejerzan una competencia desleal que implique el control de insumos militares (Ibidem).

Otro rubro importante de la intervención gubernamental en los Estados Unidos lo constituyen las políticas sociales. En lo general, la seguridad social estadounidense comprende mecanismos de mercado con determinadas regulaciones gubernamentales, complementados con políticas sociales focalizadas que procuran suministrar bienes y servicios sociales a los individuos y familias que demuestran una condición de indigencia y marginación. Como lo explica Asa Cristina Laurell (1996), las intervenciones gubernamentales tienden a ser selectivas en el abatimiento de la pobreza y en la producción de bienes y servicios que la iniciativa privada no puede o no desea producir y suministrar, o bien, aquellos que son de rigurosa apropiación colectiva.

3.1.2.- Unión Europea.

Con la formación de la Unión Europea, en mayor o menor medida, predominan políticas públicas que propician la intensa y activa intervención gubernamental en las economías de mercado. Por ejemplo, en Inglaterra y en Francia, la industria electrónica, apoyada también de manera relevante por los aparatos de Estado, estuvo ligada hasta los años ochenta a las telecomunicaciones y a la defensa.

La Unión Europea, en tanto bloque regional con facultades en materia de integración económica y política, fortalece la competencia internacional de la región mediante políticas públicas para el avance tecnológico que apuntalan la expansión de las principales empresas que disfrutaron del gasto público para pactar alianzas con las corporaciones transnacionales provenientes de Japón y de Estados Unidos y que les facilitan a las europeas el suministro de conocimiento y tecnología.

Las empresas transnacionales de los principales países europeos gozan de incentivos sistemáticos por parte de los gobiernos nacionales y de la misma Unión Europea en materia de desarrollo tecnológico y de protección de los mercados. Sectores importantes como la aviación comercial, la electrónica, el automotriz y la agricultura, prosperan en gran medida por el importante papel desempeñado por gobiernos como el inglés, el alemán y el francés en la estructuración de sus mercados y en el suministro de cuantiosos subsidios.

3.1.3.- Los países del Este asiático.

Como se explica en el estudio de Aoki, Kim y Okuno-Fujiwara (2000), el importante desarrollo económico que experimentaron durante los últimos 35 años los países del Este asiático, incluyendo Japón y China, en gran medida se atribuye a un modelo económico que privilegia la simbiosis entre el mercado y las instituciones del sector público, enmarcado en una concepción nacionalista del aparato de Estado desarrollista como ocurrió en Corea del Sur, Singapur y Japón. Dicha amalgama se evidencia en áreas como la redistribución del ingreso, el estímulo al avance tecnológico y la política industrial –generalmente proteccionista–. Además de políticas públicas para procurar la estabilidad macroeconómica, la inversión en capital humano, la seguridad de los sistemas financieros, las distorsiones limitadas de los precios, el desarrollo agrícola y la apertura hacia la tecnología extranjera, en el Este asiático se adoptan estrategias para ejercer una sistemática y racionalizada

intervención gubernamental en el proceso económico, en la promoción del desarrollo, en el impulso a industrias estratégicas, en la generación y adquisición de nueva tecnología, y en la integración en los mercados internacionales.

Respecto a esta región del mundo, Robert Wade (1990) relata que el aparato de Estado no sólo reguló los mercados y controló ciertos recursos y factores productivos sino que también brindó diagnósticos sobre la actividad económica; modelaciones sobre las actividades industriales y comerciales; así como incentivos, orientación y coordinación al empresariado privado, de tal manera que armonizara en sus funciones y acciones con el sector público. Se trató pues, según este mismo autor, de una relación sinérgica entre el sector público y un régimen de mercado fundamentalmente privado, donde las acciones o la producción de alguno representa el insumo y los incentivos del otro; una simbiosis donde el aparato de Estado estipulaba reglas e influía en la toma de decisiones del empresariado privado a partir de las concepciones del funcionariado sobre el adecuado modelo industrial y comercial a seguir.

En el estudio coordinado por Aoki, Kim y Okuno-Fujiwara (2000) se señala que las economías asiáticas mas avanzadas, para su desarrollo precisaron de los necesarios equilibrios macroeconómicos. Además, las políticas públicas, mediante una amalgama de estrategias orientadoras del mercado y otras dirigidas por las instituciones estatales, fomentaron y facilitaron la acumulación de capital, la asignación eficiente de recursos y el acelerado desarrollo tecnológico. Si bien la directa intervención gubernamental fue importante en el Este de Asia, estos autores reconocen que lo fueron aún más los incentivos brindados a instituciones como las organizaciones empresariales, las asociaciones industriales, los intermediarios financieros, las organizaciones de trabajadores y agricultores, la cultura y costumbres empresariales, entre otras, además de la interacción que el gobierno sostiene con ellas. Gran parte de los subsidios, que se otorgaban por concurso y por la vocación exportadora, se canalizaron a las empresas más eficientes y aptas para promover esas mismas cualidades y para fortalecerlas en su expansión hacia los mercados internacionales. Aunque existió autoritarismo y paternalismo, los actores gubernamentales adoptaron la perspectiva del “crecimiento compartido” para hacerse de legitimidad y para acercar los servicios educativos a las mayorías. Esta política educativa fue relevante para la formación y multiplicación del capital humano que permitió a su vez

contar con una burocracia de calidad y distante de los vaivenes políticos, con contingentes de trabajadores altamente calificados y con importantes capacidades empresariales.

Con un sector público pequeño, el activismo gubernamental en los países del Este de Asia no consiste en sustituir, sino en facilitar la coordinación dentro del sector privado, asumiendo que ambos sectores no rivalizan por el control del proceso económico (Aoki, Murdock y Okuno-Fujiwara, 2000), o bien, en dirigir o gobernar el mercado para detonar el proceso de desarrollo (Wade, 1990). Esto es, el desarrollo económico de esta región del mundo precisó de la capacidad de la iniciativa privada para coordinar la actividad económica –sea mediante los mercados, dentro de las empresas, utilizando intermediarios, o en unión con el gobierno–, así como de las intervenciones gubernamentales para fortalecer la coordinación y la cooperación en las instituciones del sector privado mediante instrumentos de política pública como las rentas contingentes, el financiamiento a la innovación tecnológica, la restricción financiera, los consejos de deliberación y las estrategias para el escalonamiento de capitales y productos extranjeros.

3.1.4.- Los países subdesarrollados: el caso latinoamericano.

Las tendencias en el caso latinoamericano difieren marcadamente de los precedentes. Durante los últimos lustros, gran parte de los gobiernos latinoamericanos se orientaron, en mayor o en menor grado, a gestar las condiciones que faciliten el cambio estructural de sus economías para emprender una reinserción desventajosa en los mercados internacionales.

Con la reestructuración mundial del capitalismo y con el despliegue global de la manufactura flexible desde la década de los setenta, la nueva división internacional del trabajo y el rezago tecnológico experimentado en los países latinoamericanos posicionaron a la región como un territorio especializado en la producción de insumos –en especial de materias primas y de autopartes– para proveerse a las redes empresariales globales. Los sistemas internacionales de producción integrada que implican la transferencia de segmentos del proceso productivo, significan para América Latina una inserción actualizada en la economía mundial con base en el aprovechamiento y expansión de lo que los economistas llaman sus ventajas comparativas y competitivas.

Esta reinserción, que como afirmamos suele ser desventajosa y subordinada, tiene en los aparatos de Estado a uno de sus principales promotores y gestores. Con la crisis de la

deuda, la autonomía en la toma de decisiones gubernamentales es trastocada e influida por diversas circunstancias, agentes y actores sociales tanto nacionales como internacionales. A raíz de esto, la principal apuesta de los gobiernos de la región consiste en incentivar y facilitar la competitividad de algunos negocios ante la creciente integración global del capitalismo.

En mayor o menor grado, orientados e identificados con estas directrices, la mayoría de los gobiernos latinoamericanos emprendieron una reestructuración de sus economías nacionales, de tal manera que las funciones interventoras del sector público se redefinieron radicalmente.

La llamada reforma del Estado en América Latina parte del reconocimiento de los déficit fiscales en el sector público, de la creciente integración global de los mercados, de la desarticulación y desintegración de los mercados regionales al interior de los países, de la corrupción e ineficiencias en el sector público, y de las demandas sociales para la apertura y democratización de los sistemas políticos. Sus principales líneas de acción consisten en la apertura de las economías nacionales, la retracción del sector público y la transformación y limitación de sus intervenciones en el proceso productivo. Estas reformas comprenden desde el ajuste de la balanza de pagos y la procuración de la estabilidad macroeconómica con base en la redefinición de los incentivos y de los precios relativos, implicando también la privatización de actividades y empresas anteriormente a cargo del sector público y que al ser definidas como altamente rentables en las transacciones económicas son transferidas al empresariado privado –en especial al extranjero–, hasta las reformas institucionales propuestas en la década de los noventa para consolidar y brindar viabilidad a las medidas del *Consenso de Washington*.

Como lo explica Malcom D. Rowart (1999), el debate sobre la intervención gubernamental en América Latina se reduce a dos posturas: por un lado, se argumenta que el aparato de Estado sólo debe intervenir en aquellas actividades o en la provisión de bienes y servicios en que la iniciativa privada no cuenta con ventajas comparativas; por otro, se dice que la expansión selectiva o el fortalecimiento de las actividades e intervenciones gubernamentales es necesaria para compensar la baja provisión de bienes públicos, incluyendo los servicios básicos para el bienestar social.

4.- La intensificación de los procesos de globalización y la planeación del proceso de desarrollo en la escala nacional.

Durante la última década, son numerosos los pensadores y estudiosos⁶ de las ciencias sociales que desde múltiples y distintos enfoques y perspectivas teóricas analizan las dimensiones y manifestaciones de la globalización, en tanto proceso histórico inédito que influye en variadas esferas de la vida humana.

Recuperando este debate teórico, entendemos a la globalización como un proceso histórico inédito –si bien interactúa, incide y se inscribe en otros procesos históricos de larga duración– relacionado con la estructuración y comprensión del mundo como un todo sistémico y diferenciado en dimensiones relacionadas con la expansión del capitalismo; la segmentación y dispersión territorial del proceso de producción y la movilidad de las inversiones; el dinamismo de las transacciones comerciales y financieras; los flujos de información y comunicación; la toma de decisiones transnacionales o supranacionales en materia de política económica; la demanda y organización mundiales de los movimientos sociales en relación al respeto de los derechos humanos y el disfrute del derecho al desarrollo; las relaciones sociales que se desvinculan de sus espacios físicos; las redes como nuevas expresiones organizacionales; la diversidad cultural; y, la inserción de las sociedades –por inercia, por temor o por decisión– en los fenómenos militares, geopolíticos y geoeconómicos. Definida de esta forma, la globalización consiste en relaciones virtualmente instantáneas que no son inhibidas ni reconocen fronteras geográficas y temporales, pero que sí incentivan y propician el surgimiento, la reafirmación y la diferenciación de identidades y lealtades tanto locales como regionales –fenómenos éstos que cuando llegan a manifestarse de manera exacerbada y con perfiles separatistas y fundamentalistas en las etnias y en las religiones como consecuencia de la exclusión social y económica del sistema hegemónico, conducen a una fragmentación de las sociedades nacionales, a una desintegración y debilidad de las instituciones, y a una erosión del capital social–.

En el apartado anterior señalamos la dinámica que adquiere el modo de producción capitalista a partir de la reestructuración organizacional de las empresas y del

⁶ Anthony Giddens (1990 y 2000); Arjun Appadurai (1990); Roland Robertson (1992); David Held (1995); Samir Amin (1998); Ulrich Beck (1998b); Manuel Castells (2002, 2003 y 2001); Octavio Ianni (1996, 1998 y 1999); entre otros más.

fortalecimiento de su vocación expansiva y el aumento de la interdependencia, que en su conjunto impulsan en gran medida una integración global de la economía internacional. Si bien estos fenómenos constituyen manifestaciones sumamente relevantes de la globalización, existen otras tantas –también fundantes– relacionadas con la porosidad de las fronteras –mas que la desaparición de estas–, la redefinición de la soberanía nacional, la formación de espacios globales, la mundialización del riesgo (véase Beck, 1998a; Giddens, 1990 y 2000), y la relevancia de los espacios locales como parte de la concreción y materialización de los procesos de globalización.

La intensificación de los procesos de globalización trae consigo una redefinición y una relevancia inédita de los espacios y territorios locales, muchas veces más allá de las escalas nacionales. En los espacios locales, los procesos de globalización logran estructurarse, concretarse y materializarse en una relación dialéctica, puesto que en dichos espacios se gestan las condiciones, las ventajas comparativas y las oportunidades para ocupar mercados, para el despliegue de las rivalidades en el seno de los sistemas internacionales de producción integrada y para la formación de encadenamientos mercantiles globales. La escala local se constituye en un nicho apropiado para hacer frente a los efectos sociales negativos derivados de la globalización de los mercados; además de que fundamenta el desarrollo de innovaciones institucionales y tecnológicas que desencadenan economías de aglomeración, y revalorizan las dimensiones culturales de las comunidades en aras de construir capital social orientado al diseño y ejercicio de proyectos alternativos de desarrollo endógeno. Las ventajas comparativas y su posición en el mercado se fortalecen con la convergencia de factores tanto endógenos como exógenos; y ambas, conjuntamente con la productividad, se constituyen en elementos fundamentales para la inserción ventajosa de los territorios y las poblaciones en los mercados transnacionales.

Incluso, algunos autores argumentan que lo local y lo global no se excluyen mutuamente; y que más bien lo local es un aspecto de lo global en condiciones de una relación mutua y en el contexto de un movimiento relacionado con la compresión del mundo como resultado de la frecuencia e intensidad de la interacción social (Robertson, 1992).

En los espacios locales, las políticas públicas resultan instrumentos fundamentales para la inserción y convivencia dialéctica con los procesos de globalización –sobre todo de

los relacionados con la expansión e integración de los mercados—. Sin embargo, dichas políticas públicas —en el caso de países como México— son limitadas, condicionadas y estructuradas a partir de la gravitación que ejercen los procesos de globalización y las decisiones tomadas en espacios globales; esto es, no existe una autonomía plena en la definición de lo que *deben ser* los problemas públicos a atender por el gobierno, ni menos aún en el diseño de las políticas públicas apropiadas para ello. En gran medida, la planeación del proceso de desarrollo está influida por las decisiones y acciones de actores y agentes que no necesariamente pertenecen al espacio local en cuestión, y por el despliegue de mercados que escapan al control absoluto de los restringidos gobiernos nacionales como los latinoamericanos que ejercen intervenciones selectivas y débiles —e incluso nulas— en el proceso económico. Además, las políticas públicas y las decisiones en torno a ellas tienden a ser más receptivas y sensibles a las transformaciones y dinamismo de las relaciones internacionales y de la interdependencia transnacional. La misma acción de los actores gubernamentales y del perfil de las políticas públicas que las inspiran, están en función de los acontecimientos, de la dinámica y de las decisiones en materia de política económica que se presentan en otros países y espacios locales influyentes.

Tomando en cuenta estos procesos, resulta necesario trabajar en la descripción de la forma en que influye la globalización en la soberanía nacional. Para iniciar hay que argumentar que otra de las expresiones de la globalización consiste en una redefinición —sin que ello implique su desaparición— de lo que tradicionalmente se denominó como soberanía. La convergencia, estandarización y armonización de las políticas públicas son promovidas por los regímenes y organismos internacionales —muchas veces sin reconocer las especificidades históricas y de las estructuras socioeconómicas de los espacios locales— a través de relaciones de poder que desbordan a los gobiernos nacionales, pero que al mismo tiempo sus actores y organizaciones líderes terminan por legitimarlas al compenetrarse y al estar genuinamente convencidos de los objetivos planteados y negociados en los documentos estratégicos. La soberanía nacional es trastocada en sus fundamentos esenciales al momento en que los gobiernos mediante negociaciones, acuerdos, convenios y tratados ceden y comparten fracciones importantes de sus decisiones, funciones, facultades, poder y autoridad respecto a los regímenes y organismos

internacionales y a los bloques regionales que resultan de la integración económica y política.

La soberanía, definida como el derecho a la autodeterminación de los pueblos y la capacidad para regular y controlar los territorios y poblaciones de algún Estado-nación, tiende a desdibujarse y a redefinirse con la presencia y el despliegue del poder de actores, agentes e instituciones transnacionales, supranacionales o globales que pretenden la regulación y gobernación del mundo o de sus regiones internacionales.

En opinión de Alejandra Salas-Porras, lo anterior modifica profundamente el perfil del gobierno en cuanto a sus facultades, funciones y territorios en que concentra su actividad y autoridad; además de que pierde terreno en materia de regulación de flujos comerciales y financieros; definición de derechos de propiedad y de autoría; derechos humanos sancionados internacionalmente; problemas ecológicos que desbordan las fronteras; difusión de la información; reglamentación y la sanción aplicables a las empresas transnacionales; organizaciones no gubernamentales internacionales que despliegan sus actividades en territorios locales; y, de clases, comunidades e identidades que trascienden las fronteras nacionales; e incluso, los gobiernos nacionales comparten la tarea de gobernar con los organismos internacionales, las organizaciones no gubernamentales internacionales y con otros actores y agentes privados –como las empresas calificadoras y los *think-tanks* que promueven la apertura de las economías– y cívicos (Salas-Porras, 1999:123 y 124).

Se argumenta también, desde una óptica crítica como la expuesta por Beck (1998b), que con los procesos de globalización, tanto el poder de la política nacional –que pierde su capacidad y potencial vinculante entre los ciudadanos al no lograr del todo la delimitación de los marcos jurídicos, sociales y ecológicos– como la soberanía tienden a diluirse entre la dinámica de la economía mundial y la individualización –que profundiza la porosidad de la sociedad y la pérdida de su conciencia colectiva–, y que en general, las instituciones se debilitan.

Sin embargo, podemos argumentar que a pesar de esta erosión de la soberanía que implica su redefinición y el compartirla con otras entidades de corte supranacional, los aparatos de Estado desempeñan un papel fundamental –tal como lo observamos en los casos descritos en el apartado anterior– en la estructuración de los mercados globalizados y

en la modelación de la sociedad, adquiriendo con ello una mayor complejidad en sus funciones.

Consideraciones finales sobre el capítulo.

Desde los orígenes del capitalismo, las intervenciones gubernamentales son relevantes para la estructuración de los mercados y para la procuración del bienestar social –o bien, para evitar que las condiciones de los grupos sociales desfavorecidos empeoren– y/o de la gobernabilidad. Dichas intervenciones se redefinen a la luz de las transformaciones estructurales y organizacionales experimentadas por este modo de producción. Dicha redefinición implica cambios en la formulación de la agenda pública y de los objetivos de las políticas públicas, adquiriendo ello especificidades variadas según la condición socioeconómica y geopolítica de las naciones.

Buena parte de las intervenciones estatales ejercidas durante el siglo XIX y principios del siglo XX –sobre todo aquellas relacionadas con la construcción de las instituciones del llamado Estado de bienestar en los países desarrollados–, con los organismos internacionales adquieren canales más expeditos, e incluso con ellos tienden a hacerse más complejas.

La nueva dinámica y naturaleza del modo de producción capitalista nos indica que el posicionamiento de mercado y la rivalidad entre las redes empresariales globales –que a su interior se relacionan mediante la cooperación y las alianzas estratégicas– y entre los espacios locales que ofrecen ventajas comparativas depende o está influida por las habilidades para generar innovaciones tecnológicas aplicadas al mismo conocimiento o al proceso productivo y organizacional; por la formación –o el acceso en el caso de las empresas– a amplios y articulados mercados; por el logro de una diferencia considerable entre los costos de producción y los precios finales de los productos; y, por la creación de condiciones, por parte del sector público, para generar y fortalecer ventajas comparativas y oportunidades para ocupar mercados, promover el avance tecnológico, formar y capacitar recursos humanos, y financiar y subsidiar a sectores estratégicos. Estos factores y circunstancias son relevantes para el posicionamiento de las empresas y de los territorios locales en la economía global.

En muchos países desarrollados, la promoción, apoyo y financiamiento proporcionado al avance tecnológico de sus industrias y de su infraestructura productiva se constituyen en instrumentos indispensables para fomentar la productividad y para incentivar a sus empresas a liderar la economía mundial; más aún, desde los mismos gobiernos se impulsa un nuevo proteccionismo de las industrias nacientes para contrarrestar la expansión de la rivalidad extranjera en sus mercados nacionales. Es más, en el contexto de la intensa rivalidad e integración de la economía internacional, los gobiernos de los países desarrollados reconocen que para obtener las mayores ventajas es necesario orientar las políticas públicas hacia el mejoramiento y aumento de la competitividad de las empresas de origen nacional y hacia el incremento de la calidad de los factores de producción.

En países como México –insertos de manera desventajosa en la economía mundial–, las políticas públicas de las últimas dos décadas asumen y se configuran en torno a una racionalidad que en gran medida es inspirada e influida por las características estructurales y organizaciones del capitalismo contemporáneo anteriormente analizado.

Aunque se sugiere en innumerables ocasiones que con la intensificación de los procesos de globalización, los aparatos de Estado –sobre todo del mundo subdesarrollado– pierden poder o son erosionados, la realidad es que algunas de sus entidades tienden a una refuncionalización y debilitamiento de su influencia y poder, en tanto que otras –como los ministerios de hacienda o de comercio, e incluso los mismos bancos centrales que tienden a hacerse autónomos– adquieren un peso considerable en la toma de decisiones del sector público y en la planeación del proceso de desarrollo. Más aún, son los mismos gobiernos nacionales los que logran materializar y concretar, en sus territorios y en las escalas locales, los alcances de los procesos globales. Desde los mismos gobiernos nacionales –en especial de los países desarrollados– se fraguan, mediante las políticas públicas, los mecanismos e instrumentos para la constitución de lo que denominamos *red hegemónica global* y para la expansión e integración planetaria del capitalismo.

Capítulo II.

La incidencia de los organismos internacionales en el proceso de desarrollo.

Introducción.

Hacia 1945, al terminar la Segunda Gran Guerra, en el ámbito de las relaciones internacionales surge el interés por los países subdesarrollados y por las condiciones adversas que les impedían en ese entonces trascender –según se difundía– a otro estadio de su desarrollo. El sistema de organismos internacionales surgidos de los Tratados de Bretton Woods (1944) y de la fundación de la Organización de las Naciones Unidas (1945) se apropia de esta preocupación y comienza a trabajar en torno a estrategias de desarrollo orientadas a la modernización del entonces llamado Tercer Mundo.

De esta forma, y tomando en cuenta que en las entrañas de la constelación de organismos internacionales está arraigado el firme objetivo de construir, redefinir y apuntalar la proyección de las estructuras de poder a nivel mundial, no podemos caer en la confusión analítica que nos impida identificar las diferencias y especificidades que caracterizan a la forma, a los principios, a la estructura y a las funciones de todos y cada uno de estos. Tan sólo si nos remitimos a las concepciones sobre el proceso de desarrollo que cada uno expresa, nos encontramos con una gran variedad de sistemas conceptuales y propuestas tan diversas que responden a la especialidad de los organismos, a distintas filosofías políticas y económicas, así como a la correlación de fuerzas que priva en el escenario de las relaciones internacionales.

El carácter y función de los organismos internacionales resultan fundamentales por el alcance de sus principios y objetivos; por su constante presencia en prácticamente todo el mundo; por sus labores en lo que ellos denominan la promoción del bienestar de la humanidad; y, por la coordinación de esfuerzos y la generación y tratamiento de información para explicar y esclarecer el comportamiento de las sociedades. Por estos motivos, es importante la necesidad de concebir a los organismos internacionales como agentes activos en la dinámica de la dialéctica desarrollo/subdesarrollo; y, como organizaciones que incentivan, perpetúan y hacen funcionales las asimetrías de poder y las desigualdades económicas y sociales entre los países.

¿Cuáles son las transformaciones experimentadas en las concepciones, en los planteamientos y en las estrategias esbozadas por los organismos internacionales en torno al proceso de desarrollo? ¿cómo son observadas y concebidas en estas entidades internacionales las circunstancias económicas, sociales, políticas, tecnológicas y culturales prevalecientes durante las últimas seis décadas en el mundo? ¿en qué ámbitos ubican las principales deficiencias estructurales y coyunturales de la economía mundial? ¿qué sugerencias normativas expresan al identificar las variadas deficiencias? ¿qué plantean sobre el papel del aparato de Estado respecto al proceso de desarrollo? ¿qué lineamientos proponen para reestructurar las funciones del aparato de Estado en la construcción de mercados y en la redistribución de la riqueza? ¿qué proponen para apuntalar, profundizar y corregir la aplicación de las medidas del *Consenso de Washington*? ¿qué márgenes de maniobra y qué posibilidades de desarrollo otorgan a los países subdesarrollados frente a la globalización? ¿qué sugieren para el diseño y aplicación de las políticas públicas nacionales necesarias para la inserción y acción de los países en la economía global? ¿qué sectores de las economías y de las sociedades nacionales se recomienda atender con carácter prioritario para agilizar una eficiente inserción? Estas interrogantes resultan claves para acotar nuestro objeto de estudio en este capítulo referente a los planteamientos e incidencia de la red de organismos internacionales en relación al fomento del proceso de desarrollo que corre a cargo de los gobiernos nacionales.

Con este universo de inquietudes y una vez delimitado nuestro objeto de estudio, los objetivos a desarrollar son: 1) definir y caracterizar brevemente a la red de organismos internacionales, resaltando sus diversos objetivos y funciones, así como su papel en lo que llamamos *red hegemónica global*; esta tarea implica rescatar la especificidad de los planteamientos, propuestas y acciones de algunas de estas instancias; 2) desentrañar las concepciones sobre el proceso de desarrollo mediante la sistematización de las principales propuestas expresadas en los documentos estratégicos que difunden los organismos internacionales; 3) formular, con base en lo propuesto en el inciso dos, un tipo ideal de desarrollo histórico que evidencie las especificidades de las concepciones sobre el proceso de desarrollo esbozadas por las instituciones financieras emanadas de los acuerdos de Bretton Woods y por algunos organismos del Sistema de la Organización de las Naciones Unidas; 4) revisar e interpretar la perspectiva de estos organismos sobre la dinámica de la

nueva configuración de las relaciones internacionales y sobre los vaivenes del modo de producción capitalista; 5) identificar, analizar e interpretar sus principales planteamientos y propuestas a incorporar en el diseño y hechura de las políticas nacionales; y 6) explorar e identificar las filosofías y teorías económicas y políticas que sustentan a estos planteamientos, propuestas y acciones.

Para realizar estas tareas es preciso rastrear y observar las transformaciones que registran sus teorizaciones y concepciones para definir al proceso de desarrollo, y las formas de promoverlo en las diferentes naciones, rescatando las continuidades, discontinuidades, redefiniciones e innovaciones en los planteamientos y estrategias. Esto lo abordamos mediante el ejercicio de revisión, sistematización e interpretación de los documentos estratégicos y diagnósticos que los propios organismos internacionales promueven y difunden.

1.- La naturaleza de los organismos internacionales.

La misma dinámica de procesos como el desarrollo, la procuración y mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, el comercio internacional, la acción humanitaria y las telecomunicaciones, entre muchos otros procesos, conduce a los Estados a considerar que la gran variedad de sus problemas no pueden ser resueltos en el plano estrictamente nacional, motivo por el cual las soluciones se buscan y se construyen en los espacios brindados por los acuerdos y la cooperación interestatal que entraña la solidaridad y la interdependencia, así como en sus estructuras institucionales permanentes que les subyacen.

Esta misma cooperación permanente y voluntaria de los Estados origina instituciones destinadas a lograr la estructuración de las relaciones internacionales y a promover la acción colectiva mundial.

Por tanto, los organismos internacionales son creados bajo la presión de ciertas necesidades y para la consecución de ciertos fines que pueden ser generales o específicos. Los Estados miembros participan en los organismos internacionales de manera voluntaria o libre de acuerdo a las reglas de admisión establecidas (Diez de Velasco, 1997).

Consideramos que la formación de organismos internacionales no implica que ocurra un desplazamiento o disolución de los Estados, ni la formación de un gobierno mundial o regional, sino más bien una coordinación de las entidades nacionales con las

entidades internacionales en el marco de un entramado de relaciones de poder muy complejo.

Para Manuel Díez de Velasco, los organismos internacionales pueden definirse como “unas asociaciones voluntarias de Estados establecidas por acuerdo internacional, dotadas de órganos permanentes, propios e independientes, encargados de gestionar unos intereses colectivos y capaces de expresar una voluntad jurídicamente distinta de la de sus miembros” (Ibidem:41).

De esta definición se desprenden las características esenciales de los organismos internacionales: 1) presentan una composición esencialmente interestatal, esto es, están constituidos únicamente por Estados soberanos; 2) cuentan con una base jurídica generalmente convencional donde el acuerdo que los crea adopta una forma solemne; 3) están conformados por una estructura orgánica permanente e independiente encargada de gestionar los intereses colectivos, y se apoyan en un esquema compuesto por una asamblea plenaria en la que participan todos los Estados miembros, una institución de composición restringida que asegura su gobierno y un secretariado encargado de la administración; y 4) están dotados de una autonomía jurídica independiente y distinta a la de sus Estados miembros, es decir, están capacitados para elaborar o manifestar una voluntad autónoma en los ámbitos en los que gozan de competencias, además de que poseen capacidad para ser titulares de derechos y obligaciones, tanto en las relaciones con otros sujetos internacionales como en el ejercicio de sus funciones en el territorio de algún Estado miembro (Ibidem:42-45).

Un sistema de organismos internacionales cuenta con ventajas que es necesario destacar: 1) los organismos internacionales fungen como foros para la generación de nuevos principios, debates y prácticas; 2) favorecen la incorporación de nuevos actores y agentes en la escena internacional; 3) mediante sus debates públicos acercan la acción internacional a las sociedades; 4) se constituyen como importantes ámbitos de investigación y manejo estadístico necesarios para la toma de decisiones y para la formulación de programas de desarrollo en el ámbito nacional, y coordinan a los estados miembros para su adopción; 5) elaboran normas internacionales mediante las negociaciones entre Estados; y 6) desarrollan procedimientos de control y sanción para asegurar las aplicaciones de dichas normas.

Esta función reguladora de los organismos internacionales se expresa mejor con la concreción de los llamados regímenes internacionales. Estos suponen la negociación y el común acuerdo de sus Estados miembros, una cesión de su soberanía y una obediencia y cumplimiento ante las disposiciones que emanan de estas instituciones transnacionales. Esto es, son las normas, reglas y procedimientos que guían y predicen el comportamiento – en campos de acción específicos– de los Estados y otros agentes económicos y políticos en el ámbito de las relaciones internacionales (sobre este tema véase Keohane, 1993). El desempeño de los regímenes internacionales en el fomento del proceso de desarrollo consiste en dotar de instituciones que entrañan persistentes y vinculados conjuntos de reglas, que prescriben y predicen comportamientos, que restringen la actividad y configuran las expectativas de los Estados miembros, además de que estipulan pautas para la cooperación internacional y la canalización de recursos. Ejemplos de ello son el régimen monetario internacional emanado de los Tratados de Bretton Woods, el régimen comercial surgido del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) antes y, ahora de la Organización Mundial de Comercio (OMC), y la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP).

2.- La red de organismos internacionales y la promoción del proceso de desarrollo.

En un primer momento, la Conferencia Monetaria y Financiera de las Naciones Unidas de Bretton Woods, realizada en New Hampshire del primero al 22 de julio de 1944, no constituyó un evento histórico residual, sino, en realidad, la génesis de un nuevo orden económico mundial en aquella época, necesario ante la ya entonces predecible derrota de las potencias del Eje, en el marco de la Segunda Gran Guerra, a cambio de una evidente consolidación de la hegemonía económica de los Estados Unidos. Los objetivos primordiales de la Conferencia de Bretton Woods se orientaron a encontrar caminos para la estabilización de las unidades monetarias y el crédito en las naciones asistentes, sin lo cual, era imposible una reconstrucción firme y veloz para el mundo de la posguerra. La principal función en materia de desarrollo de los organismos internacionales emanados de esta Conferencia consistió en estipular los códigos y directrices para el diseño de las políticas económicas de los países subdesarrollados.

Paralelo a los Tratados de Bretton Woods surge también la Organización de las Naciones Unidas en 1945 como sistema coordinado de organismos internacionales que reemplazó a la llamada Sociedad de las Naciones. Fundado al terminar la tensión provocada por la Segunda Gran Guerra, el Sistema de la Organización de las Naciones Unidas, más que enfocarse a asuntos específicos tal como lo hicieron los organismos internacionales surgidos en el siglo XIX, funda sus amplias funciones en su Carta Constituyente. Para hacer valer los ejes rectores de acción expresados en este documento fundador, se establecieron seis órganos principales: la Asamblea General, el Consejo de Seguridad, el Consejo Económico y Social, el Consejo de Administración Fiduciaria, la Corte Internacional de Justicia, y la Secretaría General. La amplitud del Sistema de la Organización de las Naciones Unidas se expresa en 15 organismos, y otras oficinas, órganos, conferencias, programas, fondos y “organismos especializados”, así como en el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, los cuales en su conjunto se encargan de promover el proceso de desarrollo y los demás propósitos enmarcados en la Carta Constitutiva. Estos organismos especializados que fueron creados mediante acuerdos intergubernamentales y que tienen responsabilidades de amplio alcance a nivel internacional en las esferas económica, social, cultural, educativa, de salud y otras, coordinan su labor con la Organización de las Naciones Unidas en materia de formulación de políticas, de fijación de normas y directrices, de obtención de apoyo y movilización de fondos; y aunque tienen el carácter de organizaciones separadas y autónomas, están vinculados por acuerdos especiales de cooperación (Véase ONU, 2000a).

La responsabilidad en relación a la cooperación internacional para el desarrollo es competencia de la Asamblea General y del Consejo Económico y Social. A la Asamblea le corresponde trazar las directrices y orientar la política a adoptarse en la materia; mientras que el Consejo impulsa la concreción de esta política dictada y la realización práctica de las directrices. Ambas instancias se coordinan con los organismos especializados y demás órganos del Sistema de la Organización de las Naciones Unidas para realizar diversas actividades en cuanto a la promoción del desarrollo.

Los organismos internacionales y en especial el Sistema de la Organización de las Naciones Unidas a través de sus funciones van más allá de las misiones de paz y de los foros para la resolución de los conflictos y para el mantenimiento de la paz y la seguridad

internacionales, puesto que abarcan con sus actividades realizadas prácticamente todas las esferas de las sociedades humanas (Ibidem).

En la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo de la Asamblea General de las Naciones Unidas, firmada en 1986, se establece que “el derecho al desarrollo es un derecho humano inalienable...”. Este derecho al desarrollo forma parte de un proceso dinámico que abarca los derechos civiles, culturales, económicos, políticos y sociales, y a través del cual cabe la posibilidad de mejorar el bienestar de todos los individuos y sociedades. La erradicación de la pobreza y la promoción del respeto a los derechos humanos son elementos fundamentales para el goce del derecho al desarrollo (ONU, 2002b:capítulo 3).

En el marco de uno de sus mandatos que consiste en la promoción de un mejor nivel de vida, pleno empleo y condiciones propicias para el adelanto económico y social y para el desarrollo, el Sistema de la Organización de las Naciones Unidas dedica anualmente casi 6,500 millones de dólares a actividades operacionales para el desarrollo. Ello acompañado también de múltiples recomendaciones normativas y asistencia técnica. El principio rector de este mandato consiste en que la erradicación de la pobreza y el aumento del bienestar de las sociedades son medidas necesarias para crear las condiciones que permitan lograr una paz duradera y sostenible en todo el mundo (Ibidem).

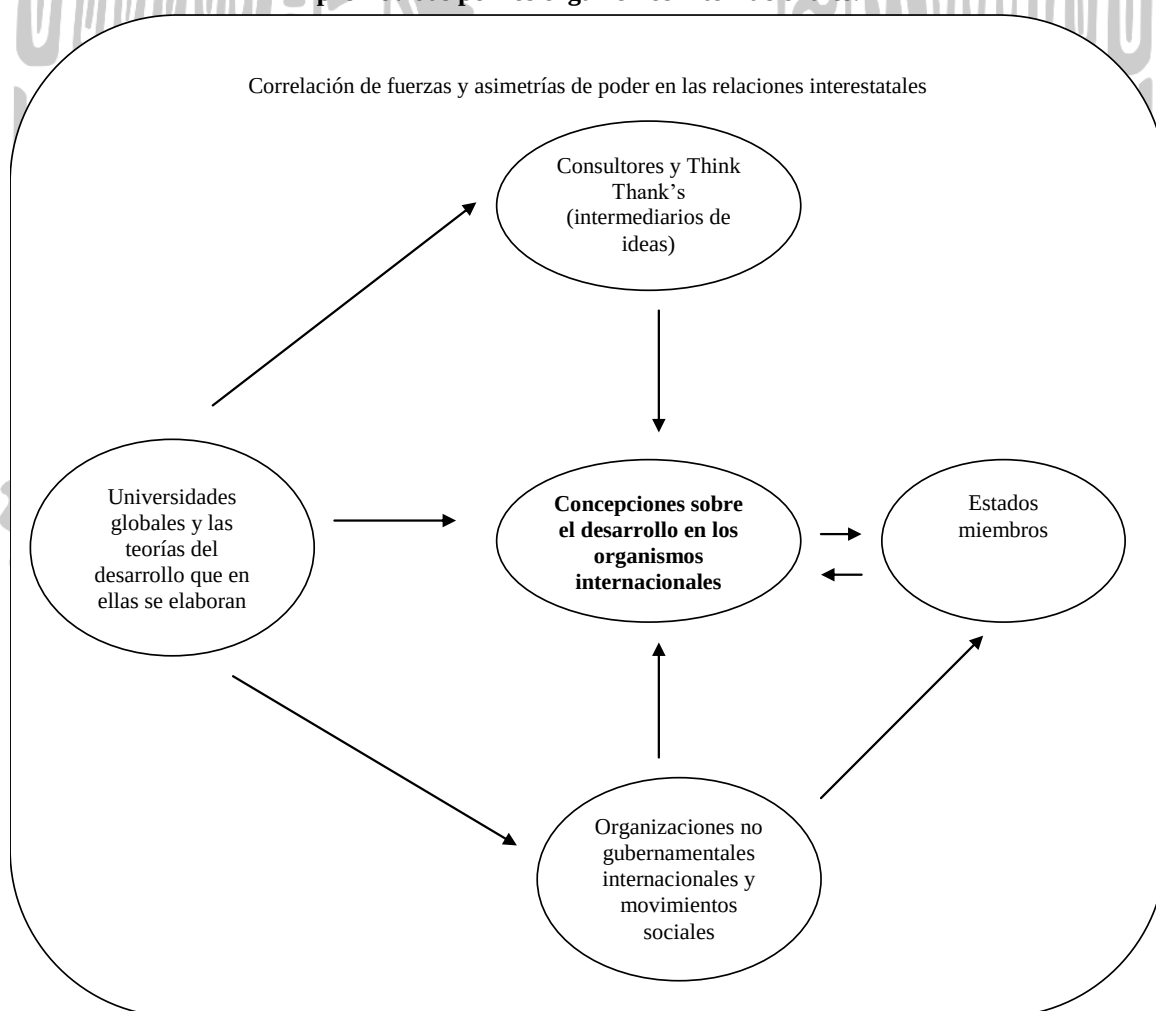
En este sentido, el Sistema de la Organización de las Naciones Unidas cuenta con una capacidad singular para promover el proceso de desarrollo al estar presentes en todo el mundo, al abarcar con sus funciones diversas esferas y necesidades de la vida social y al tratar de brindar voz a todos los países en la adopción de las decisiones.

Como parte del interés internacional por los países subdesarrollados, las distintas medidas adoptadas para la promoción del desarrollo logran un consenso internacional a partir de la labor fundamental desempeñada por la Organización de las Naciones Unidas. Desde 1960, la Asamblea General colabora en la determinación de las prioridades y los objetivos mediante estrategias internacionales del desarrollo para decenios sucesivos, y aunque cada uno se orienta a cuestiones específicas, se procura avanzar en todos los aspectos del desarrollo económico y social. Durante las décadas de 1950 y 1960 los objetivos mundiales formulados por los Estados miembros de la Organización de las Naciones Unidas se orientaron al fin del colonialismo. A lo largo del Primer, Segundo y Tercer *Decenios de las Naciones Unidas para el Desarrollo*, en los años de 1960, 1970 y

1980 respectivamente, el crecimiento económico de los países subdesarrollados y los avances en objetivos económicos como el empleo, la industrialización y la asistencia internacional fueron fundamentales en la elaboración de las estrategias, y paralelamente a ello, desde los años sesenta hasta la década de los noventa se plantearon los objetivos de alfabetización, escolarización, eliminación o reducción del hambre, salud, supervivencia y el acceso al agua y al saneamiento.

Sin embargo, a lo largo de las últimas seis décadas se presentaron matices en las concepciones sobre el proceso de desarrollo esbozadas por los distintos organismos internacionales. Más aún, identificar dichas concepciones implica también reconocer que tienen su origen en factores que con mucho trascienden la dinámica interna de los organismos internacionales.

Diagrama 2. Factores que influyen en las concepciones sobre el proceso de desarrollo promovidas por los organismos internacionales.



Elaboración propia.

3.- El desarrollo como crecimiento económico y el predominio de la síntesis neoclásica/keynesiana (1945-1968).

Hacia 1945 ya en plena recuperación de los países capitalistas industrializados se presentó la necesidad de explicar su proceso de desarrollo así como el atraso de amplias regiones del mundo, en especial de aquellas que dejaban atrás el colonialismo clásico o que pretendían trascender el modelo primario/exportador. En el plano internacional, el eco de los debates académicos comienza a delinear una concepción del desarrollo que lo definía como sinónimo de crecimiento económico (véase diagrama 3); concepción esta que gozó de una importante difusión en el discurso y principios de los organismos internacionales que por aquel entonces se fundaban.

Esta concepción del desarrollo fue acompañada de la influencia ejercida por la obra de John Maynard Keynes (1984), en la cual se consideró que el aparato de Estado al estar situado por encima de la sociedad sería la maquinaria institucional racionalizadora y secularizadora para fomentar el proyecto que condujese al desarrollo de las sociedades.

Para situar las dimensiones del principio de la intervención estatal resulta necesario tomar en cuenta lo siguiente: la teoría económica neoclásica creó un modelo explicativo que suponía un capitalismo con tendencias hacia el equilibrio natural con pleno empleo, y dirigido —en el marco del *laissez-faire, laissez-passar*— por la “mano invisible” de un individualismo egoísta y maximizador de los beneficios que sin proponérselo promovería el bienestar general de la sociedad. El mercado se postulaba como el mecanismo para la asignación óptima y eficiente de los recursos, autorregulador del proceso económico y autocorrector de los eventuales y transitorios desequilibrios del capitalismo mediante el sistema de precios (para mayores de talles sobre esta teoría véase Screpanti y Zamagni, 1997; Villarreal, 1986:capítulo II; Ayala Espino, 1999). Este modelo armonioso entró en crisis al no lograr explicar el creciente desempleo y la insuficiencia de la demanda efectiva presentados con la Gran Depresión de los años treinta del siglo XX. La explicación a estos desequilibrios provino de la obra de Keynes.

Keynes (1984) interpretó que el capitalismo basado en el mecanismo de precios de mercado no corrige automáticamente los desequilibrios ni procura el pleno empleo. Por tanto, el economista inglés proponía la intervención deliberada del sector público en el proceso económico. Esto es, Keynes justificó el activo papel del sector público en la

construcción de los mercados, reconociendo que estos por sí solos no resuelven problemas y desequilibrios como el desempleo, la concentración del ingreso y la desigualdad social; y, por tanto, postuló sus funciones de regulación y de planeación, así como su intervención deliberada para procurar revertir el desempleo e incrementar la producción con el fin de abandonar la recesión mediante un Estado administrador de la demanda, y de tender al pleno empleo, redistribuir el ingreso y estimular la movilidad social. La administración de la demanda que se emprendería con la política fiscal radicó en proponer la reducción de los impuestos al ingreso para incentivar el consumo, así como aumentar el gasto público para reanimar la actividad económica sobre todo con la construcción de infraestructura que sirviese para generar empleo, aumentar los salarios en tanto sinónimo de demanda efectiva, y lograr con ello un efecto multiplicador del ingreso al reactivar la producción. La política monetaria con orientación expansionista a corto plazo se asumía también como expediente para el incremento de la demanda, el empleo y la producción en tanto aumentase la cantidad de circulante –en el caso extremo se consideró posible recurrir a la impresión de dinero por parte del gobierno para aumentar el gasto público, aún a costa del alza de los precios– para reducir las tasas de interés e incentivar la inversión del empresariado privado.

Como en la teoría propuesta por Keynes no se interpretó un equilibrio del sistema económico en el largo plazo, sino que mas bien postuló una macroeconomía del desequilibrio debido a que no se tendía al pleno empleo en el capitalismo; entonces, tanto los gobiernos de los países industrializados y los organismos financieros internacionales adoptaron la *síntesis neoclásica/keynesiana* esbozada por John R. Hicks (1989).

La *síntesis neoclásica/keynesiana* se estructuró a partir de la macroeconomía keynesiana y de la microeconomía neoclásica. Con la macroeconomía keynesiana se analizó el problema del desempleo y la inflación en el corto plazo y se sugería una activa política económica para evitar ciclos depresivos y tasas de desempleo altas; sin embargo, sus continuadores olvidaron que uno de los límites de la política monetaria expansiva en el largo plazo consistía en la inevitable alza de los precios. En tanto que la microeconomía neoclásica a través de su teoría del crecimiento económico argumentó que el capitalismo cuenta con una dinámica interna de ajuste que conduce al equilibrio estable y balanceado en el largo plazo. Dicho equilibrio estable y balanceado se alcanza con la intervención del sector público de orientación keynesiana –cuyo principio es invertir todo lo que se ahorra–

a través del gasto fiscal y del ajuste de la tasa de interés (véase Villarreal, 1986:64-80; Hicks, 1989). En este sentido, Hicks sugirió que la teoría de Keynes resultaba compatible con los postulados de la economía neoclásica.

A grandes rasgos, teniendo como telón de fondo a la *síntesis neoclásica/keynesiana*, durante los años que van de 1950 a 1970 una de las teorías del desarrollo que predominó en el diseño, hechura y ejercicio de los planteamientos de los organismos internacionales y de las políticas públicas, sobre todo en los países subdesarrollados, fueron las llamadas teorías de la modernización que en la introducción general denominamos *definiciones del proceso de desarrollo como resultado de una linealidad histórica*. Dicho programa de investigación fue resultado de los efectos derivados de la Segunda Gran Guerra y de la descolonización de amplios territorios en el mundo. Para Walt. W. Rostow (1960), el proceso de desarrollo consiste en una sucesión de diversas etapas en la que se relacionan las fuerzas económicas con las sociales y políticas en la dinámica y funcionamiento de las sociedades.

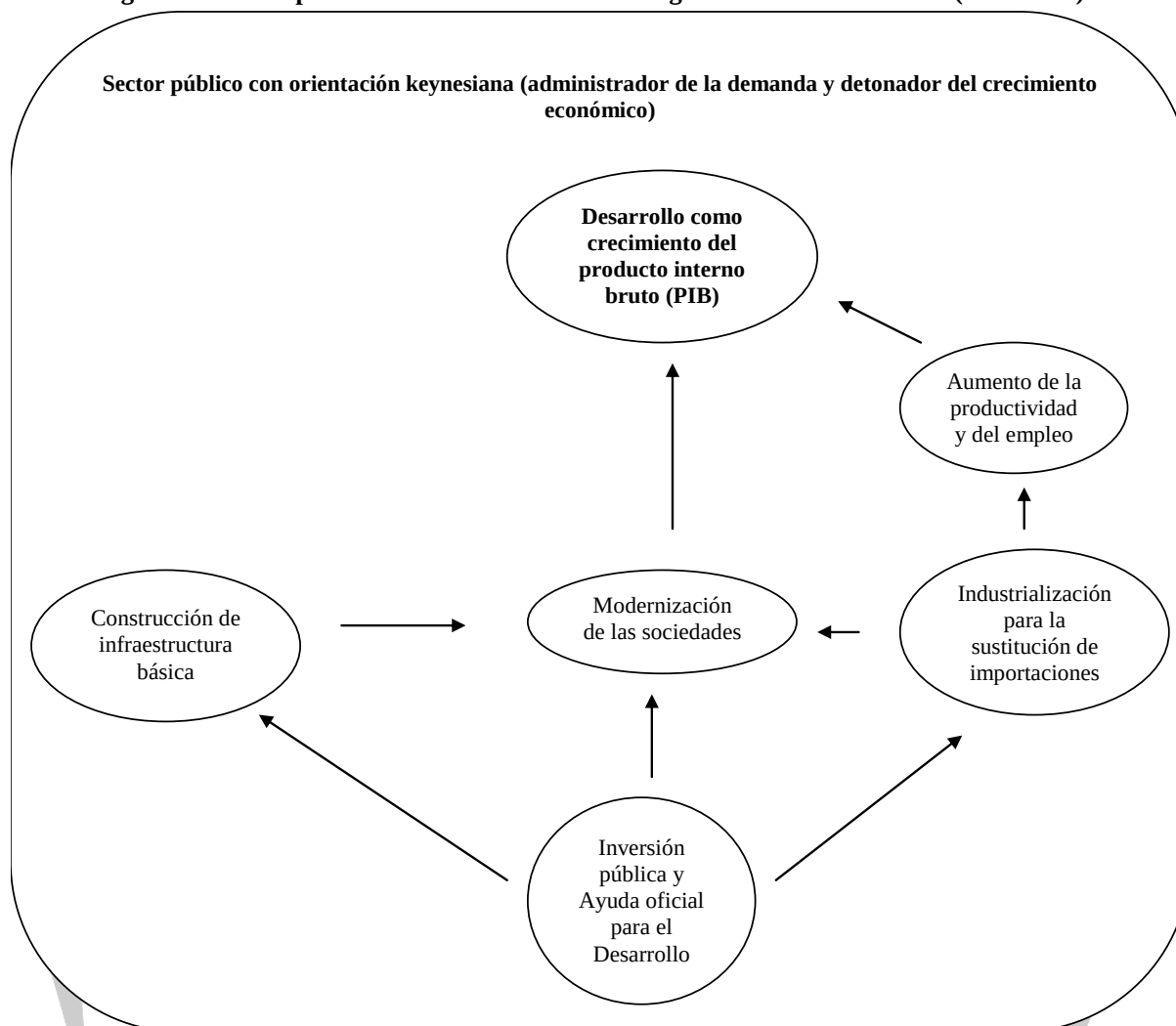
En síntesis, estas teorías parten de conceptualizar al desarrollo como un *continuum* de etapas resaltando una primera, llamada tradicional, anclada al pasado y caracterizada por las actividades agrícolas y de subsistencia con canales de comunicación orales, una simple división social del trabajo, una movilidad social y espacial reducida, bajos niveles de alfabetización, un limitado cambio social, rasgos autoritarios, un escaso capital y tecnología; en oposición a una segunda en que, la sociedad llega a ser moderna por acumulación, volcada al futuro y con actividades basadas en la industrialización para el consumo de masas, además de medios masivos de comunicación, una orientación profunda al cambio, una división social del trabajo compleja, una amplia movilidad social y espacial, niveles altos de educación y alfabetización necesarios para la integración y adaptación a la sociedad, participación política y prácticas democráticas, y abundante capital y tecnología. Para transitar de una categoría de sociedad a otra se considera necesario el difusionismo de los valores modernos en los ámbitos tradicionales (véase Hoselitz, 1960; Rostow, 1960; y, con matices conceptuales desde América Latina véase Germani, 1966 y 1969). En tanto que el logro del bienestar social sería consecuencia del crecimiento económico y de la masificación del consumo a manera de un “efecto de derrame o de goteo” (spill over).

En América Latina influyeron los planteamientos teóricos y normativos de autores como Albert O. Hirschman (1961), Ragnar Nurkse (1955), Arthur W. Lewis (1955), Paul

N. Rosenstein-Roden (1962) y Raúl Prebisch (1952, 1963 y 1982). Su principal punto de referencia consistía en el fomento del mercado interno; y, con el argumento de que el subdesarrollo y los “cuellos de botella” sólo podrían sobrellevarse mediante intervenciones estatales de corte keynesiano, consideraron prioritario impulsar una activa política por parte del sector público para apoyar al empresariado privado. Se trató pues, de impulsar una economía mixta donde las industrias en formación contaran con la protección de los mercados nacionales para sustituir importaciones y desplegar encadenamientos productivos. La industrialización fue vista como sinónimo de la modernización; procesos ambos que a su vez se concebían como las llaves para el acceso al desarrollo. La intervención del aparato de Estado mediante las políticas económicas privilegiaba mecanismos de apoyo como aranceles, barreras no arancelarias, cuotas, exclusión —o limitación al establecimiento— de la inversión extranjera directa, concentración de mercados, y variedad de desincentivos para importar bienes intermedios y de consumo, además de subsidios directos e indirectos, leyes de fomento industrial y tipos de cambio subvaluados.

Como se analiza en el siguiente apartado, estas formulaciones teóricas se expresaron de manera diferenciada en la elaboración de directrices para el proceso de desarrollo emanadas de organismos internacionales como la Organización de las Naciones Unidas, el Banco Mundial, y en forma heterodoxa en la misma CEPAL. Formulaciones tales como la necesidad de un proceso de industrialización y urbanización para la consecución del desarrollo y el abandono del subdesarrollo, estuvieron en el centro de las concepciones de estos organismos y en sus recomendaciones para el diseño de las políticas públicas nacionales. Se sostenía que el crecimiento del producto interno bruto bastaba como única medida del desarrollo en tanto que los beneficios de dicho crecimiento se “derramarían gota a gota” hasta las últimas unidades en el lugar más bajo de las estratificaciones sociales.

Diagrama 3. Concepción sobre el desarrollo en los organismos internacionales (1945-1968).



Elaboración propia

3.1.- La construcción de infraestructura básica y la industrialización como condiciones para la modernización de las sociedades.

En el marco de la Segunda Gran Guerra y de la necesidad de países involucrados como los Estados Unidos de contar con provisiones de materias primas y de hierro y acero, países como los latinoamericanos experimentaron la emergencia de un aparato industrial orientado a la satisfacción de dichas necesidades y a la sustitución de importaciones con base en la coordinación entre el sector público y el empresariado privado. Terminada la confrontación bélica en 1945, las principales empresas estadounidenses vieron restablecida su capacidad productiva y ante el exceso de bienes de capital producidos durante la guerra se asumió que con los procesos de industrialización emprendidos en los países subdesarrollados se abrían

amplias oportunidades para la inversión y la venta de maquinaria. La incipiente industrialización de variados países subdesarrollados convergió con el interés internacional –sobre todo si se considera el avance de la amenaza soviética y de los movimientos sociales nacionalistas– por la necesidad de que estos países –e incluso aquellos africanos y asiáticos que durante esos años dejaron atrás el colonialismo y adquirirían su independencia política– trascendiesen, según sugirieron las influyentes teorías de la modernización, a un estadio superior de desarrollo tal como se experimentó en Europa y en los Estados Unidos. Quienes asumieron dicho interés por la modernización de las sociedades nacionales con base en la edificación de infraestructura básica necesaria para favorecer al proceso de industrialización dirigido por el aparato de Estado fueron los organismos internacionales que emergieron de los Tratados de Bretton Woods –en especial el Banco Mundial– y de la Carta de las Naciones Unidas.

Así pues, en gran medida por el dominio que ejercían los países industrializados en los debates realizados en los foros internacionales, hasta la década de los setenta no existió una estrategia clara de la Asamblea General de las Naciones Unidas en relación al proceso de desarrollo. La referencia a éste y al subdesarrollo comenzó con las Resoluciones 198 (II) y 306 (IV) establecidas en 1948 y 1949, las cuales ayudaron a postular principios como los siguientes, considerando que no existió una articulación de un programa concreto: a) entender que el proceso de desarrollo de los países subdesarrollados implica problemáticas y especificidades distintas a las expresadas por los países desarrollados, lo cual obliga a un estudio previo y particular de estos problemas específicos antes de adoptar cualquier medida relacionada con su desarrollo; y, b) considerar que los problemas del desarrollo económico y social son interdependientes, de tal modo que el desarrollo económico debe estar coordinado e integrado con el social. Hacia 1960, como resultado de una nueva correlación de fuerzas que partió de la cohesión política de los países subdesarrollados y de la presión que ejercieron al momento de esbozar los objetivos y las líneas de acción, la estrategia de las Naciones Unidas para el desarrollo comienza a dibujarse con las resoluciones adoptadas por la Asamblea General para establecer los ya mencionados *Decenios de las Naciones Unidas para el Desarrollo* (Diez de Velasco, 1997:277).

El *Primer Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo* (1960-1970) – expresado en la Resolución 1.515 (XV) de la Asamblea General– significó el primer intento

de planificación para fomentar la cooperación internacional orientada al desarrollo con el objetivo de centrar los esfuerzos para que el crecimiento económico y el progreso social de los países se sostengan por sí mismos; para ello se fijaron metas de crecimiento para los países subdesarrollados de un 5% anual en su ingreso nacional. La política se basó en la acción concertada de los países desarrollados por conducto de la Organización de las Naciones Unidas y sobre una base bilateral o multilateral para lograr la ayuda del 1% de su PIB, canalizada a los países subdesarrollados. Entre las medidas formuladas para hacer viables los objetivos y metas propuestas se encontraban la asistencia técnica dirigida a las actividades de preinversión, concibiendo a la formación técnica y a la educación como motores del desarrollo; la mejora de las condiciones del comercio internacional; la promoción de la industrialización de las economías de subsistencia o de las basadas en la exportación de materias primas; así como la financiación de estas actividades a través de recursos provenientes de organismos internacionales y de capitales privados y públicos (recuperado en Ibidem:279 y 280).

En el caso del Banco Mundial –conocido en los primeros años de la posguerra como el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF)– se tuvo como propósito, en un primer momento, establecer un orden en los sistemas monetarios, financieros y comerciales del mundo. El aspecto central de estas propuestas fue reconocer la necesidad de proveer un mecanismo para la transferencia de recursos financieros desde los países industrializados para fomentar la reconstrucción y el desarrollo de otros países. Originalmente, el Banco Mundial debía actuar como intermediario en el mercado internacional de capitales a fin de canalizar recursos para el desarrollo en condiciones concesionarias.

En un principio, las funciones del Banco Mundial se orientaron al impulso de la reconstrucción de los países europeos devastados por la Segunda Gran Guerra, dejando de lado sus funciones fundacionales de promoción del desarrollo, y sólo con el paso de los años, y conforme lo primero carecía de importancia, se voltea la mirada hacia las actividades promotoras del financiamiento para el crecimiento económico de los países subdesarrollados, respondiendo con ello a la mayor presencia de estos países como miembros del Banco, a factores como el crecimiento económico de Alemania y Japón y, a la racionalización de la ayuda bilateral de los Estados Unidos al padecer un creciente déficit

fiscal y de la balanza de pagos que condujo a orientar esos recursos principalmente hacia los objetivos de su seguridad nacional (Lichtensztein y Baer, 1982:15 y 16).

Durante las décadas de los cincuenta y sesenta –e incluso hasta los primeros años de la década de los setenta–, la estrategia convencional del desarrollo inspirada en las teorías de la modernización predominó en las concepciones y funciones del Banco Mundial. Con dicha estrategia se sostenía que la infraestructura básica era una condición del proceso de reconstrucción económica de los países europeos. Al extenderse a los países subdesarrollados, esta estrategia concebía al desarrollo como la transformación de una economía tradicional sustentada en lo agrícola en otra moderna de tipo industrial, donde las fuerzas que realizarían ese cambio estarían íntimamente vinculadas al proceso de industrialización, y para que éste proceso y la necesaria formación de capital privado se gestaran, se precisaba de las obras de infraestructura básica construidas por los gobiernos (Ibidem:41). Lichtensztein y Baer continúan explicando que el desarrollo equivalía al proceso de modernización, que a su vez se entendía como industrialización impulsada por la iniciativa privada tanto nacional como extranjera. El crecimiento económico se consideraba fundamental para el desarrollo debido a que estimulaba tendencias al aumento del empleo y de los salarios, así como a la mejora en las condiciones de vida; pero a la vez, se concebía como supeditado a la implementación de políticas anti-inflacionarias o de estabilización monetaria, aptas para crear un clima de equilibrio y adecuado a las inversiones directas y al financiamiento externo y, para ampliar las bases de formación del ahorro interno (Ibidem:43).

Por su parte, el Fondo Monetario Internacional (FMI) se fundó con el propósito de contribuir al estímulo del sostenible funcionamiento de la economía mundial tras la garantización de la estabilidad de ésta mediante acciones colectivas de alcance planetario. Al ser definida como la institución central del sistema monetario internacional, se constituyó como el sistema de pagos internacionales y tipos de cambio de las monedas nacionales que permitiría la actividad económica entre los países. En la Conferencia de Bretton Woods, John Maynard Keynes, tomando en cuenta los efectos de la Gran Depresión, planteó que la falta de una adecuada demanda agregada era la causa de las recesiones económicas, por lo que las políticas públicas se concebían como fuente de potencial para impulsar este tipo de demanda, y además, sugirió que si se carecía de

efectividad en la aplicación de la política monetaria, los gobiernos podían utilizar políticas fiscales expansionistas que aumentaran el gasto y recortaran los impuestos. En este sentido, el papel inicial del FMI consistió en impedir la recurrencia de las depresiones y crisis mundiales mediante la presión sobre los gobiernos para que estimularan dicha demanda agregada. En esas discusiones prevalecía la convicción sobre la existencia de imperfecciones en el mercado.

En sus primeros años y con base en su Convenio Constitutivo, el FMI se orientó a promover la cooperación monetaria internacional; facilitar la expansión y el crecimiento equilibrado del comercio internacional, de tal manera que las políticas económicas nacionales se orientaran a la procuración de altos niveles de empleo y del ingreso real, así como al desarrollo de los recursos productivos; promover la estabilidad cambiaria para evitar la depreciaciones; fijar un sistema multilateral de pagos en las operaciones monetarias entre los países miembros; y, ofrecer los recursos del organismo internacional para corregir los desequilibrios en las balanzas de pagos, de tal manera que la duración y la magnitud de estos disminuyera. Esto es, sus primeras funciones giraron en torno a revitalizar y reorganizar el sistema financiero y monetario internacional afectado por la Gran Depresión, y a canalizar el necesario financiamiento para la reconstrucción y el restablecimiento de la actividad económica en los países europeos afectados por la Guerra. Se argumentó que con dichos créditos otorgados se propiciaría el aumento de la necesaria liquidez internacional para favorecer las transacciones en el comercio internacional y para incentivar el crecimiento de la economía.

En la concepción inicial del FMI se asumió que la estabilidad en los mercados cambiarios y la convertibilidad de las monedas mediante tipos de cambio fijos contribuirían a equilibrar el comercio internacional, a aumentar el empleo y a desarrollar los recursos productivos. Esto es, la estrategia partió de un patrón de cambio sustentado en el oro –y el dólar como la única moneda con posibilidades de cambiarse por este metal– y de una paridad de las divisas que requería de tipos de cambio fijos y de la necesidad de darle continuidad.

Como parte del Sistema de la Organización de las Naciones Unidas, la Comisión Económica Para América Latina (CEPAL) desde su fundación en 1948 se desempeñó como un organismo internacional comprometido con el autentico análisis de las circunstancias

histórico/estructurales cuya especificidad enfatiza la condición “periférica” de la región. Su método, que es el histórico/estructuralista, necesario para reflexionar sobre las relaciones comparativas y dinámicas y, sustentado en la dialéctica centro/periferia⁹, constituye un paradigma inspirado en la obra del economista argentino Raúl Prebisch (1952 y 1963 y 1982), la cual promueve una construcción de conocimiento y de políticas en forma colectiva dentro de la evolución y consolidación de la institución. Las líneas temáticas abordadas desde este método incluyen el análisis de la inserción de América Latina en la economía mundial; la interpretación de los condicionantes estructurales internos que influyen en el crecimiento, el progreso técnico, el empleo y la distribución del ingreso; y el análisis de las necesidades y posibilidades de la acción de los gobiernos nacionales.

Desde la década de los cincuenta, con una permanente originalidad conceptual, la CEPAL tomó distancia de las teorías del desarrollo y del comercio internacional entonces predominantes. A diferencia de la teoría de la modernización propuesta por Walt W. Rostow, el subdesarrollo o la condición periférica de América Latina para la CEPAL no era comparable con la condición tradicional que experimentaron en un pasado las naciones industrializadas. También, se posicionó en el debate con el discurso entonces en boga, promotor de la industrialización bajo la dirección deliberada del aparato de Estado, pero con el reconocimiento del proceso llamado *deterioro de los términos de intercambio*. Con esta tesis se cuestionaron los argumentos ricardianos sobre las ventajas comparativas propios de la teoría clásica del comercio internacional, además de señalar con ella, las disparidades en la productividad del trabajo entre los países centrales y periféricos, así como la transferencia de recursos y valores (ingresos) de la periferia al centro por el deterioro de los precios de las materias primas frente al aumento del precio de los bienes industrializados, lo cual también conlleva la imposibilidad de retener en esta periferia los beneficios del progreso técnico.

Considerando que durante las décadas de los años treinta y cuarenta algunas economías latinoamericanas experimentaron una acelerada recuperación económica a partir de la expansión de actividades industriales y de la adopción de una serie de políticas de demanda expansionistas y de medidas que restringieron los intercambios comerciales y las

⁹ Con la dialéctica centro/periferia se demuestra la heterogeneidad estructural de la economía mundial y sus resultados negativos para la periferia.

transacciones en los mercados cambiarios, entonces la principal estrategia de desarrollo promovida por la CEPAL en los años cincuenta y sesenta giró en torno a la industrialización para la sustitución de importaciones con la finalidad de cambiar los términos de intercambio y de propiciar una mayor difusión del progreso técnico. Aunque en documentos estratégicos como el *Estudio Económico de América Latina de 1949* (CEPAL, 1951) y *Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano* (Prebisch, 1963) se argumentó la importancia de promover desde el sector público y con apoyo de las inversiones extranjeras un proteccionismo temporal, selectivo y moderado del aparato industrial –sobre todo de las industrias incipientes– para tender gradualmente al ejercicio de la vocación exportadora de las empresas, gobiernos de países como Brasil, México, Argentina, Chile y Uruguay adoptaron políticas públicas que estipularon altos aranceles impuestos a los productos finales importados, exenciones o bajos gravámenes a los insumos y bienes de capital, así como tipos de cambio sobrevaluados. Este proteccionismo del aparato industrial ejercido en los hechos se vio favorecido también con las legislaciones en materia de inversiones extranjeras que aseguraron su afluencia en la región y con la acción de la banca en materia de financiamiento al otorgar crédito subsidiado principalmente a las empresas extranjeras. Con dicho proteccionismo –defendido por organismos internacionales como el Banco Mundial–, las grandes empresas multinacionales establecidas en los aparatos industriales latinoamericanos y las empresas nacionales se beneficiaron con la falta de incentivos para exportar sus productos y para agregar valor a los productos primarios.

Retomando los argumentos esbozados por Rosemary Thorp, la CEPAL en sus primeras dos décadas promovió la identidad latinoamericana entre los países en torno a temas y debates como la dependencia externa y el deterioro de los términos de intercambio, expresándose ello en procesos de integración regional que derivaron en variadas iniciativas que pretendieron trascender –en correspondencia con el proceso de industrialización– la segmentación de los mercados internos mediante la promoción de un mercado regional latinoamericano; también constituyó sistemas de análisis, conocimiento e información tanto nacionales como a nivel de la región latinoamericana; y planteó interpretaciones y críticas –no precisamente inspiradas en el enfoque marxista pero sí en la economía política y en el estudio de las instituciones que le dieron forma al llamado estructuralismo cepalino– respecto a los mecanismos de mercado y sus resultados, derivando de ello una nueva

legitimidad del amplio papel que comenzaba a fortalecer al sector público en la economía (Thorp, 2000:25).

En este organismo internacional, la industrialización fue concebida como el complemento necesario del modelo primario/exportador practicado hasta la década de los treinta en la región; como el motor principal del desarrollo latinoamericano; y como un proceso apropiado para la innovación tecnológica, la modernización de la estructura productiva y de las relaciones de trabajo, el incremento de la productividad, la modernización empresarial, y para erigirse en un mecanismo relevante en la generación de empleos necesarios por una clase trabajadora desplazada del campo; esto es, a la industrialización se le asumió como la actividad económica central para la superación de la pobreza y de las desigualdades sociales.

Otro tema importante para la CEPAL durante la década de los sesenta lo constituyó la reforma estructural e institucional de la vida agraria que aún hacia los años sesenta padecía el latifundio improductivo, las relaciones laborales y una explotación de corte precapitalista, así como la presencia de amplias poblaciones rurales pobres que practicaban la agricultura en la pequeña propiedad y padecían la desigual distribución del ingreso (CEPAL, 1963; Prebisch, 1963). En estos años, el debate del organismo giró en torno a la necesidad de profundizar el proceso de industrialización y redistribuir el ingreso mediante la reforma agraria para redinamizar la economía (Ibidem), y a la introducción de tesis como la heterogeneidad estructural y la dependencia (Bielschowsky, 1998:30-37). Por otra parte, con el enfoque estructuralista de la inflación desarrollado por Aníbal Pinto (1973), se abrió en la institución un importante campo de análisis en temáticas referidas a la relación entre el crecimiento de las economías y sus tendencias inflacionarias.

De esta forma, la necesidad de la transformación en la estructura productiva y el reconocimiento del papel de las instituciones y de los fenómenos políticos en el proceso de desarrollo, condujeron a la CEPAL a plantear que el sector público y el aparato de Estado en general desempeñarían funciones de orientación, promoción, regulación y concertación en la vida económica. Dichos planteamientos fueron motivo de inspiración para las políticas públicas de países latinoamericanos como México.

4.- Las transformaciones estructurales del capitalismo y la complejización de las concepciones sobre el desarrollo (1972-2003).

Luego de difundirse, adoptarse y entrar en crisis la concepción que entendía al desarrollo como crecimiento económico, saltaron a la vista el creciente desempleo, la desigualdad, la pobreza, la ausencia de vínculos entre los objetivos económicos y sociales, la exclusión de la mujer, y el deterioro medioambiental, trastocándose así los anteriores principios rectores de las políticas públicas. Con las conflictividades y presiones sociales y con el surgimiento de nuevas necesidades y acontecimientos, los esfuerzos planificadores del desarrollo comenzaron a contemplar el combate de la pobreza, la distribución equitativa y la satisfacción de necesidades básicas como metas a cumplir en la práctica del proceso de desarrollo impulsado por los organismos internacionales.

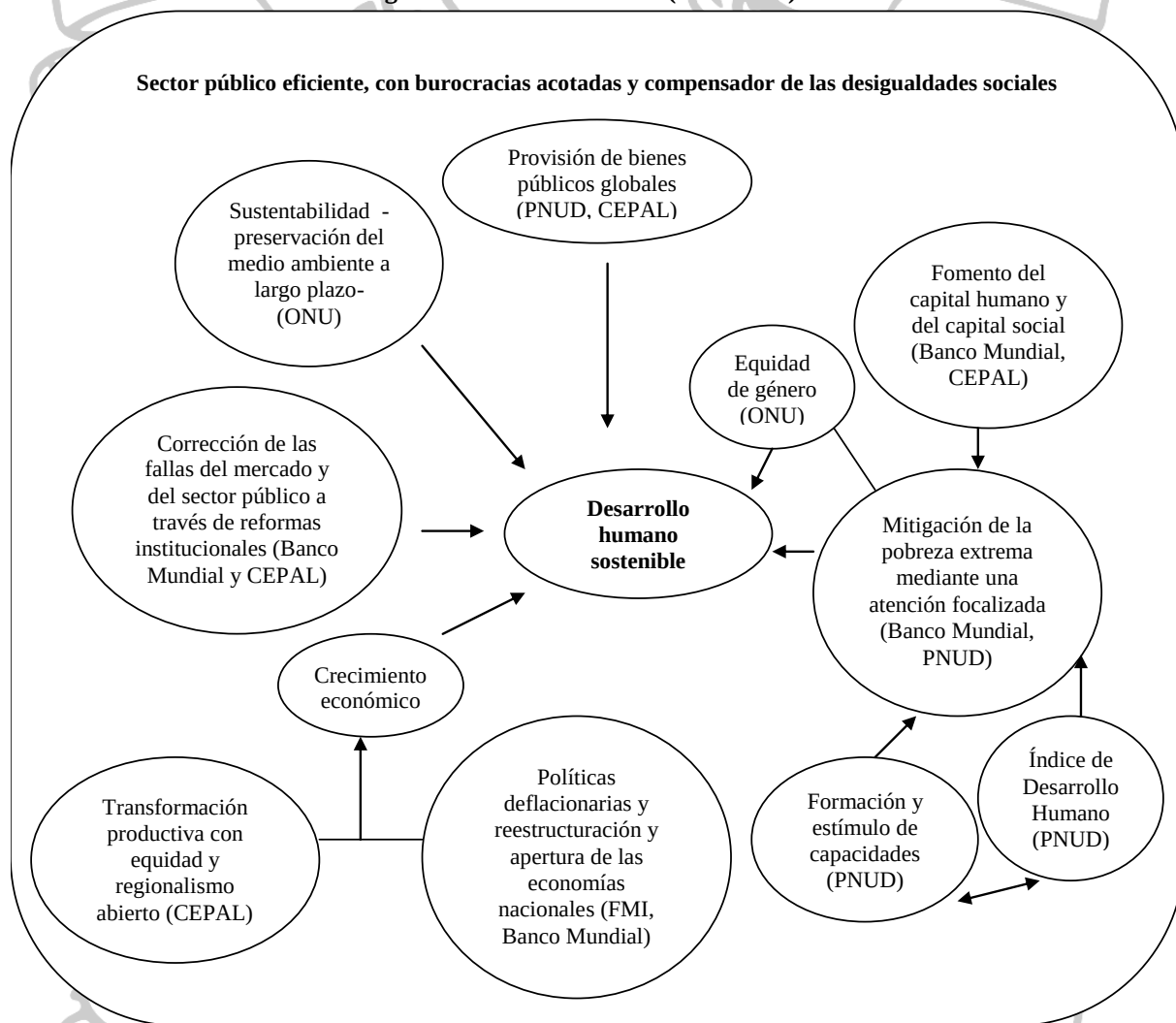
El agotamiento del patrón de acumulación taylorista/fordista/keynesiano que comenzó a manifestarse hacia 1970 fue el evento histórico que propició que la *síntesis neoclásica/keynesiana* careciera de explicaciones y de posibles soluciones para fenómenos como la recesión inflacionaria y el estancamiento de la productividad experimentados por los países desarrollados; en tanto que las teorías de la modernización y sus expresiones de política pública no ofrecieron respuesta a la exclusión padecida por la mujer y a la crisis ambiental que comenzó a experimentarse en aquellos años. De esta forma, poco a poco empezó a gestarse desde las universidades y desde los movimientos sociales antisistémicos una complejización de las concepciones sobre el desarrollo que definieron a éste como un proceso que con mucho desborda al crecimiento económico y a la industrialización en tanto el mecanismo más eficaz para alcanzarlo en los países subdesarrollados.

Esta complejización de las concepciones sobre el proceso de desarrollo es asumida por los organismos internacionales y reencausada para matizar y hacer viables las transformaciones estructurales del capitalismo, y para impulsar lo que se nombró como el Nuevo Orden Económico Internacional.

De esta forma, desde la década de los setenta comienzan a perfilarse conceptos como desarrollo sustentable, desarrollo con perspectiva de género, crecimiento con equidad y otros más que interactúan y complementan a las estrategias deflacionario/monetaristas que desde aquellos años se posicionaron como dominantes en el diseño de las políticas públicas de los países desarrollados en un principio y de países como los latinoamericanos

hacia la década de los ochenta luego de estallar la crisis de la deuda. Se trata pues de una orientación de los organismos internacionales hacia el apuntalamiento de las transformaciones estructurales y de la integración global del capitalismo, y hacia la atención focalizada de los efectos sociales y ambientales negativos derivados de estos procesos.

Diagrama 4. Complejización de las concepciones sobre el desarrollo en los organismos internacionales (1972-2003).



Elaboración propia

Para explicar la complejización de las concepciones sobre el desarrollo esbozadas por los organismos internacionales es necesario mencionar las filosofías y teorías políticas y económicas que han influido durante las últimas tres décadas en las perspectivas, planteamientos y estrategias de estas dependencias (véase anexo I para mayores detalles):

Los constantes desequilibrios ambientales ocasionados por los efectos negativos derivados del proceso de industrialización y de los estilos de consumo en todo el mundo, llevó a movimientos sociales, a académicos y a organismos internacionales a tomar en cuenta las variables medioambientales en la formulación de las políticas públicas y a esbozar la *perspectiva del desarrollo sustentable*. Desde inicios de la década de los setenta, la Organización de las Naciones Unidas comenzó a mostrar interés por los problemas relacionados con el deterioro del medio ambiente, y entonces, en 1972 organiza en Estocolmo la primera conferencia internacional sobre el tema, marcando un precedente importante. En 1992, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, mejor conocida como la “Cumbre de la Tierra”, marcó la pauta para nuevas acciones y regímenes internacionales en materia ambiental. Al acordarse y adoptarse el Programa 21 en esa cumbre, se establecieron los recursos financieros y técnicos propicios para la promoción y el logro del desarrollo sustentable.

Otra dimensión analítica que se gestó a la luz de las conflictividades surgidas por la exclusión social de la mujer son los *estudios sobre el desarrollo con una perspectiva de género* (véase Kabeer, 1994; Naciones Unidas, 1989 y 1996; Villota, 1999 y 2000). Aunque existen alusiones sobre la igualdad de derechos entre mujeres y hombres en la Carta de las Naciones Unidas (1945) y en la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948), la preocupación por todo lo que afecta a los intereses de las mujeres no fue igual en el último medio siglo. Hasta los años setenta, la preocupación sobre la mujer se limitó a los derechos humanos, siendo en general marginal en las actividades y posicionamientos de la Organización de las Naciones Unidas. Sin embargo, a partir de esta misma fecha la perspectiva cambia y se comienza a reconocer el papel de las mujeres en el desarrollo, incorporando la categoría “integrar a las mujeres en el desarrollo” (Hernández Zubizarreta, 1999); incluso la misma Organización de las Naciones Unidas declaró la *Década de las mujeres* de 1975 a 1985. Naila Kabeer (1994) señala que en el *Primer Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo (1960-1970)* no se contempló a las mujeres de forma específica; en el Segundo Decenio, sólo se insiste brevemente en la “plena integración de las mujeres en el esfuerzo global del desarrollo”; en la estrategia de los años ochenta, se declaró a las mujeres “agentes y beneficiarias en todos los sectores y a todos los niveles del proceso de desarrollo”, mientras que en los noventa, “el objetivo

consistió en trasladar una mayor comprensión de los problemas de la mujer a un cambio de prioridades.

El tercer enfoque analítico que adquirió relevancia desde los primeros años de la década de los setenta es la *teoría económica deflacionario/monetarista* (véase Friedman, 1962, 1979, 1992a y 1992b; Desai, 1989; Harris, 1985:capítulo XXI; Balassa, 1981 y 1989; Bhagwati, 1978 y 1991; Krueger, 1978 y 1992; McKinnon, 1974). Con la prioridad de procurar la estabilidad de los indicadores macroeconómicos, dicha teoría durante las últimas décadas es la perspectiva analítica más influyente en los planteamientos y estrategias de organismos internacionales como el FMI, el Banco Mundial, y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) —aunque en muchos otros se manifiesta de manera matizada y heterodoxa—, así como en el diseño de políticas públicas en la gran mayoría de países en todo el mundo. Los planteamientos y estrategias de desarrollo sugeridas en la teoría económica deflacionario/monetarista fueron sintetizados durante la década de los ochenta en el llamado *Consenso de Washington*, cuya influencia es indudable en el caso de las políticas públicas y de las economías latinoamericanas.

Ya avanzada la década de los noventa, algunos organismos internacionales como el Banco Mundial, y en menor medida otros como la CEPAL, señalan la necesidad de instrumentar en el mundo y en especial en América Latina una segunda ola de reformas orientadas a reestructurar las fallas institucionales que inhiben el “potencial” de las medidas contenidas en el *Consenso de Washington*. Estas recomendaciones son inspiradas en las variadas teorías que enfatizan la importancia de las instituciones en el desempeño económico, vinculando en su análisis a la economía con la teoría de las organizaciones y con el derecho contractual (Williamson, 1989), y tratando de formular también una historia económica (North, 1993). En estas teorías se asume que las instituciones son la clave para entender la interrelación entre la política y la economía, así como las consecuencias de esa interrelación para el crecimiento económico, el estancamiento o la declinación.

Ante la necesidad de teorizar los efectos sociales negativos derivados de la expansión e integración global del capitalismo y de diseñar estrategias de política social para responder a ello surge el *enfoque de las capacidades o del desarrollo social individualizado*. El *enfoque de las capacidades*, que tiene como uno de sus principales exponentes al Premio Nobel de Economía Amartya Sen (1996 y 2000), se coloca entre los

más influyentes en los sistemas conceptuales utilizados por los documentos estratégicos del PNUD –particularmente en la medición que se hace del llamado Índice de Desarrollo Humano– y por las políticas sociales adoptadas en varios países en el mundo. Entre los conceptos de este enfoque que más influencia ejercen están el de capacidad, el de desarrollo –en una acepción más amplia que rebasa el nivel de ingresos y que se concibe como la expansión de las libertades–, el de pobreza –definida como la privación de capacidades básicas y no sólo como la posesión de un ingreso bajo o insuficiente–, el de interconexiones, entre otros.

Con el *enfoque del capital social* se hace una reevaluación de los vínculos entre la cultura y el proceso de desarrollo, resaltando la existencia de importantes mecanismos en el llamado capital social para lograr el desarrollo tecnológico, el crecimiento sostenido, la competitividad, la eficiencia y eficacia del gobierno y la democratización de la sociedad. Es una orientación teórica que durante los últimos años influye en organismos internacionales como el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), y recientemente en la misma CEPAL (sobre este último organismo véase Flores y Rello, 2002; Atria, et. al., 2003) en sus esfuerzos por diseñar y adoptar estrategias apropiadas y autogestivas para el desarrollo local. En suma, se trata de responder hasta qué punto las relaciones de confianza, reciprocidad, solidaridad, asociatividad, así como los valores y códigos éticos y simbólicos de una sociedad, la cohesión social, y en general, las normas, instituciones y organizaciones que impulsan la cooperación entre los individuos en comunidad, ayudan a la consecución del crecimiento económico sostenido y al consiguiente bienestar social.

Durante los últimos años del siglo XX y principios del siglo XXI, ante los costos de las crisis y ante la presencia de *males públicos globales*, se gesta una preocupación por los *bienes públicos globales*¹⁰ (véase Kaul, Grunberg, Stern, et. al., 1999) y por la necesidad de diseñar nuevos mecanismos de cooperación internacional. Los *bienes públicos globales* surgen motivados por la apertura de los países en relación a una economía mundial que aumenta la significación de la interdependencia –reducción de los controles en las fronteras–; y, por el riesgo sistémico y el poder que se aleja del Estado ante el avance de

¹⁰ Los *bienes públicos globales* están caracterizados por la no excluibilidad (o son excluibles sólo a costos prohibitivos), la no competitividad o rivalidad en el consumo, y la reciprocidad de sus beneficios casi universales, atravesando fronteras, generaciones y poblaciones, y teniendo a la humanidad en general como el gran publicum beneficiario (Kaul, Grunberg, Stern, et. al., 1999).

actores con perspectiva transnacional. Este concepto de *bienes públicos globales* resulta relevante para una eficaz política pública en condiciones de una apertura económica cada vez mayor y de una interdependencia creciente entre los países. Se trata de combinar los intereses nacionales con las exigencias internacionales para aumentar al máximo el bienestar del país, así como de ir más allá de los tradicionales esquemas de Ayuda Oficial para el Desarrollo que está más orientada a países que a asuntos o problemas específicos.

Ante el malestar provocado por los efectos sociales negativos generados con la aplicación de las medidas del *Consenso de Washington*, surge un nuevo movimiento intelectual (véase Michie y Smith, 1999; Meier y Stiglitz, 2001; Stiglitz, 2002 y 2003) que recupera, recrea y revitaliza las tesis propuestas por John Maynard Keynes en la primera mitad del siglo XX en relación al activo papel del aparato de Estado en la economía mediante expansivas políticas monetarias y fiscales para reactivar la demanda agregada, la producción, la inversión y el empleo. Dicho movimiento intelectual que denominamos *neokeynesiano*, está integrado por economistas y científicos sociales progresistas ligados a las esferas de decisión en los organismos internacionales; entre ellos, podemos destacar la labor de Joseph E. Stiglitz vinculado durante algún tiempo a la estructura burocrática del Banco Mundial y manteniendo hasta la fecha importantes nexos orgánicos e intelectuales con organismos como la CEPAL y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). En suma, los *neokeynesianos* reconocen las fallas e imperfecciones tanto del mercado como del sector público, y sugieren la importancia de privilegiar una relación de complementariedad entre ambos a partir del ejercicio de reformas institucionales en el plano internacional.

Algunas teorías y preocupaciones llegan a ser transversales a los variados organismos, tal como ocurre con la perspectiva de los bienes públicos globales, el desarrollo sustentable, los estudios de género a excepción del FMI, pero con el Banco Mundial sosteniendo una perspectiva de eficiencia mediante el lema “invertir en la mujeres es rentable”¹¹. Mientras que existen algunos organismos como el mismo FMI que sí se identifican con alguna teoría o propuesta en particular, lo cual los conduce a contar con

¹¹ El enfoque de la eficiencia reconoce a las mujeres como agentes claves en el proceso de desarrollo; como nuevas microempresarias, como mano de obra útil en la industria manufacturera de exportación y como agricultoras que enfrentarían la crisis alimentaria en muchos países. En el fondo, no se plantea una estrategia de cambio de su posición social que trascienda sus condiciones de discriminación, exclusión y pobreza.

posiciones polarizadas, aunque en muchos casos complementarias a partir del área de atención y especialidad del organismo.

Estos estudios que moldean las concepciones sobre el proceso de desarrollo y las estrategias planteadas y sugeridas por los organismos internacionales, tras el agotamiento de los enfoques teóricos de la modernización, y la aparición de conflictividades sociales como las encabezadas por los movimientos sociales ambientalistas y de mujeres, emanan de influyentes pensadores y académicos que reflexionan desde las *universidades globales* sobre las variadas dimensiones de dicho proceso.

4.1.- La reestructuración de las económicas nacionales y su inserción en los sistemas internacionales de producción integrada.

Tras el agotamiento y el fuerte cuestionamiento de las estrategias de industrialización para la sustitución de importaciones experimentados en América Latina en medio de la recesión inflacionaria padecida por los países desarrollados desde principios de los años setenta, así como de los movimientos sociales que abiertamente se opusieron a aquellas perspectivas que concebían al desarrollo como sinónimo de crecimiento económico, en el ámbito de las relaciones internacionales emerge el interés por profundizar lo que ya en aquellos años se perfilaba como una transformación organizacional y estructural del capitalismo.

El llamado Nuevo Orden Económico Internacional pasó a ser durante la década de los setenta una de las principales prioridades en la agenda de los organismos internacionales. Paralelamente a las estrategias que apuntaron a la reestructuración de las economías nacionales y a su inserción actualizada en la dinámica del mercado mundial, algunos organismos internacionales encargados de la agenda social del desarrollo absorbieron reflexiones teóricas gestadas en las universidades, así como demandas presentadas por movimientos sociales ambientalistas y feministas, de tal forma que frente al largo periodo –prácticamente desde los orígenes del capitalismo en Europa– de degradación ambiental provocada por la acción del ser humano sobre la naturaleza a través de los procesos de industrialización y urbanización, y ante la exclusión y marginación de la mujer respecto a la toma de decisiones y a los beneficios del progreso material, las concepciones sobre el desarrollo se hacen más complejas y las conflictividades sociales comienzan a tener eco en eventos como la Conferencia sobre el Medio Ambiente Humano realizada en

Estocolmo en 1972 bajo los auspicios de la Organización de las Naciones Unidas, así como en pronunciamientos de este mismo organismo en el sentido de declarar a los años transcurridos entre 1975 y 1985 como la *Década de las mujeres*.

De esta forma, a la crisis del patrón de acumulación taylorista/fordista/keynesiano experimentada en las principales economías capitalistas desarrolladas se le respondió – desde organismos financieros internacionales como el Banco Mundial y el FMI –, en cuanto la recesión inflacionaria se expresó mediante la crisis de la deuda en países como los latinoamericanos, con la promoción de estrategias orientadas al abatimiento de la inflación, a la apertura de los mercados nacionales, y a la retracción del sector público en la producción y comercialización de bienes y servicios.

En correspondencia con las circunstancias internacionales descritas anteriormente, mediante la Resolución 1.626 (XXV) la Asamblea General de las Naciones Unidas declaró para la década de los setenta el *Segundo Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo (1970-1980)*, el cual partió de la idea de que la responsabilidad principal para el logro del desarrollo socioeconómico debía estar a cargo de los mismos países subdesarrollados, en tanto que los países industrializados contribuirían para ello con financiamiento y con el establecimiento de políticas económicas y comerciales más favorables. Las medidas políticas para el logro de los objetivos de crecimiento del PIB (6% anual) y del producto per capita (3.5%) consistían en: favorecer a los países subdesarrollados mediante el trato preferencial y la eliminación de restricciones en el comercio internacional; lograr un financiamiento del desarrollo basado en la ayuda exterior y en las inversiones privadas extranjeras; y, fomentar la cooperación para la creación y fomento de las actividades científicas y tecnológicas que influyen en la expansión y modernización de las economías (recuperado en Díez de Velasco, 1997:280). Ya para entonces, la presión causada por la insatisfacción social que no coincidía con la concepción de reducir el desarrollo tan sólo al crecimiento económico, condujo a considerar en esta estrategia que el objetivo último del desarrollo consistiría en impulsar un mejoramiento sostenido del bienestar del individuo y en generalizar los beneficios, puesto que lo contrario significaba que la perpetuación de los privilegios de extrema riqueza y de injusticia social encaminarían al fracaso de los objetivos esenciales de la estrategia.

Para los años ochenta, a través de la Resolución 35/56 esta misma dependencia declara el *Tercer Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo (1980-1990)*, expresando con ello cambios respecto a las dos estrategias anteriores a partir de que es cuestionada por diversos países la concepción filosófica de las Naciones Unidas sobre la cooperación para el desarrollo. Esta estrategia declaraba acelerar el desarrollo de los países subdesarrollados mediante metas como las siguientes: alcanzar un 7% en su tasa anual de crecimiento del PIB; una tasa anual no inferior al 7.5 u 8% en las importaciones y exportaciones de bienes y servicios; un nivel de inversión del 28% del PIB de los países subdesarrollados para 1990, y un crecimiento anual del 9% de la producción manufacturera; mientras que, para los países desarrollados la meta era alcanzar el 0.7% de su PIB para ayuda oficial destinada a los países pobres, y que el total de los recursos financieros transferidos a estos sea del 1% del PIB de los primeros. En estas tareas, influyó la concepción de una economía mundial interdependiente con responsabilidades para todos los gobiernos, es decir, se buscó apuntalar un nuevo orden económico internacional. Entre las novedades presentadas en esta estrategia resaltan: la especial atención a los problemas más urgentes de los países menos adelantados, y de los problemas específicos de los países en desarrollo sin litoral y de los pequeños Estados insulares; la referencia al respeto de los principios relativos de la soberanía e independencia de los Estados, a la prohibición del uso de la fuerza y al arreglo pacífico de controversias como esferas importantes para el logro de los objetivos de la estrategia; y la relación que se establece entre desarme y desarrollo en el entendido de que la disminución de los gastos militares de los gobiernos posibilitaría contar con recursos adicionales para el desarrollo económico y social (recuperado en Ibidem:281 y 282).

Por su parte, el FMI si bien en sus primeras décadas otorgó financiamiento oficial para apoyar programas de estabilización orientados a solucionar problemas de ajuste de la balanza de pagos, con la ruptura de los mercados financieros internacionales en 1982 el papel del organismo giró en torno a supervisar las políticas internas “adecuadas” y, a fungir como intermediario “prudente” entre los acreedores de la banca privada internacional y los gobiernos deudores, es decir, esta función consistió en presionar y orientar los procesos de renegociación de la deuda en América Latina al imponer sus condiciones tanto a deudores como a acreedores y al vincular el otorgamiento de sus propios recursos con las

disposiciones de los bancos a conceder nuevos préstamos y reestructurar las deudas ya contraídas, de tal manera que su poder como organismo aumentó (Lisboa Bacha y Rodríguez, 1986).

Con la profundización de la condicionalidad expuesta en las llamadas cartas de intención, el FMI incursionó en el diseño y en el control directo de las políticas económicas de los gobiernos que solicitaban los créditos, de tal manera que en aras de lograr la estabilidad macroeconómica el organismo internacional recomendó e impuso la contracción de la demanda agregada y la restricción del crecimiento de la oferta monetaria.

En síntesis, desde la década de los setenta la concepción sobre el proceso de desarrollo sostenida por el FMI respecto a los países subdesarrollados establece lo siguiente:

Cuadro 2. Estrategias que componen la concepción sobre el desarrollo promovida por el FMI desde la década de los setenta

- *El mercado y la acción de la iniciativa privada son los principales factores para la asignación de recursos, en tanto que se considera necesario limitar la excesiva intervención del sector público que produce desequilibrios en las variables macroeconómicas fundamentales.
- *La inflación definida como un fenómeno relacionado con el crecimiento de la oferta monetaria solo podrá ser abatida con la moderación de dicho crecimiento y con la reducción del déficit público –en especial mediante la disminución del gasto gubernamental financiado con la indiscriminada emisión de moneda–.
- *La intensificación de la apertura de la economía nacional a la competencia propia de los mercados internacionales, de tal forma que el mercado interno pasa a un segundo plano tras privilegiar, en aras de restablecer la estabilidad en la balanza de pagos, el posicionamiento de los agentes privados con vocación exportadora –sobre todo los dedicados a la industria manufacturera– en los circuitos comerciales mundiales.
- *Generar una institucionalidad adecuada para el establecimiento de las inversiones extranjeras, sobre todo en lo referido a la apertura de los mercados comerciales y financieros; la gestión de reformas laborales que apunten a flexibilizar las condiciones de trabajo y a disminuir los salarios; los mecanismos –como por ejemplo las devaluaciones de la moneda en el contexto de los tipos de cambio flexibles– que eviten tipos de cambio sobrevaluados capaces de generar desequilibrios en la balanza de pagos al abaratar las importaciones y al aumentar el precio de los bienes y servicios exportados; y, el ejercicio del proceso de privatización de empresas públicas y la definición y establecimiento de claros derechos de propiedad que le garanticen a los particulares la ausencia de amenazas de expropiación.
- *El aumento de las tasas de interés para incentivar el ahorro interno, atraer capitales externos, detener las fugas masivas y propiciar el reingreso de las inversiones que habían decidido salir.

Elaborado a partir de: Rhomberg y Séller (1977), “Introductory survey”; Crockett (1981), “Stabilization policies in developing countries: Some policy considerations”; Larosiére (1982), “La necesidad de ajuste económico internacional: función del FMI”; FMI (1996), “El FMI sigue adaptándose al nuevo entorno mundial”.

Se argumentó públicamente que con la orientación del aparato productivo de los países subdesarrollados hacia los mercados internacionales mediante la exportación de bienes manufacturados los desequilibrios externos desaparecerían e incluso las balanzas de

pagos experimentarían tendencias superavitarias favorables para que los gobiernos respondieran a los compromisos del servicio de la deuda.

En suma, en América Latina se privilegiaron desde los años ochenta variables macroeconómicas como las monetarias aún a costa del crecimiento y del pleno empleo. En el nuevo papel del organismo, lo que se hizo fue adaptar los requerimientos a los promovidos y fijados por la banca privada mundializada, y como su condicionalidad tradicional ya no tuvo aplicación al no estar involucrados sus recursos, lo que resultó fue que la aprobación impartida por el FMI a las políticas de los países se utilizó para garantizar los préstamos otorgados por esta banca privada. Se trata pues, de que los programas, conjuntamente con su supervisión y evaluación, apuntaron a un crecimiento económico sostenido y a un comportamiento del sector externo que sean compatibles con las necesidades del servicio de la deuda. Los presupuestos gubernamentales desde esos primeros años de los ochenta se enfrentaron a dificultades por el servicio de la deuda como consecuencia del aumento de las tasas de interés, las devaluaciones y la nacionalización de grandes porciones de la deuda privada. A partir de esto, el FMI impulsó la generación de excedentes en las operaciones del sector público con la finalidad de cumplir con los intereses de la deuda. En síntesis, como lo explican Lisboa Bacha y Rodríguez (1986), más que un problema de balanza de pagos, tanto el FMI como los gobiernos latinoamericanos, lo que enfrentaron fue una adaptación de la economía a los acelerados y desbordantes procesos de ajuste derivados de la ruptura de los mercados financieros internacionales. En este nuevo viraje, los programas del organismo se caracterizaron por una secuencia de revisiones e interrupciones debido a la falta de cumplimiento con sus metas internas y a las inadecuaciones prácticas e inmediatas de los criterios de condicionalidad.

El Banco Mundial por su parte también modificó su concepción sobre el proceso de desarrollo y agregó a su estrategia el llamado enfoque del crecimiento con equidad o de la satisfacción de las necesidades básicas y redefine, ya entrados los años setenta, aquellas políticas y acciones inspiradas en las teorías de la modernización.

El enfoque del crecimiento con equidad que orientó la política y las acciones del Banco Mundial desde la década de los setenta y que se profundizó en los ochenta, tiene su primer antecedente en el llamado *Informe Pearson*, documento que se caracterizó por señalar que la preferencia por el sector industrial como motor del desarrollo restó

importancia al sector agrícola, por lo que, con el desarrollo ineficiente de este último se generaron limitaciones a la expansión del mercado interno, insuficiente producción de alimentos y reducidos volúmenes para la exportación. Además, se apuntó que la estrategia de industrialización originó –mediante la política proteccionista y orientada al mercado interno y a la sustitución de importaciones– la formación de una planta industrial poco apta para el mercado internacional. Se reconoció que este desequilibrio entre los sectores agrícola e industrial, ligado a la restringida capacidad de importación generada en la limitada vocación exportadora, impidió que los países subdesarrollados alcanzaran un crecimiento autosostenido (Lichtensztein y Baer, 1982:46 y 47).

Ante ello, el *Informe Pearson* propuso seguir avanzando en el proceso de modernización de la agricultura; corregir las distorsiones en el sector industrial haciendo más competitivos los productos en el plano internacional, otorgándosele un papel importante a la inversión privada extranjera; así como la mayor apertura del comercio internacional para lograr una mayor participación de los países subdesarrollados en las exportaciones de productos agrícolas y manufacturados (Ibidem:47 y 48). El Informe examinó también las problemáticas sociopolíticas en aspectos como la educación, el desempleo, el crecimiento demográfico, y la redistribución del ingreso. Con este documento, cuyo título original fue *Partners in Development*, se restó énfasis a las funciones de apoyo al crecimiento económico vía la creación de infraestructura y el aumento de las inversiones, y se profundizó en una visión cuyas nuevas estrategias y funciones responderían a los desequilibrios sociales internos de los países subdesarrollados en esferas como la *satisfacción de necesidades básicas* o el combate a la pobreza para lograr seguridad política; el desarrollo energético; y, los ajustes estructurales en sectores manufactureros y de exportación, con la finalidad, en el caso de estas dos últimas, de generar una dotación de recursos y la inserción productiva a escala internacional de los países subdesarrollados con cierta base industrial. De esta manera, el Banco Mundial reconoció que el crecimiento económico no redunda automáticamente en el generalizado bienestar de las sociedades subdesarrolladas.

Si bien todavía en los primeros años de la década de los setenta el Banco Mundial mantiene la concepción del desarrollo inspirada en las teorías de la modernización –el tránsito de una economía tradicional a una economía moderna a través de la

industrialización y del mecanismo de ahorro-inversión–, se realiza una revisión de problemas sectoriales y consideraciones estratégicas reconociendo las posibilidades de desequilibrios estructurales. Entonces, hacia la década de los setenta para este organismo un mayor crecimiento exigió una expansión de la capacidad productiva, pero ahora orientada hacia el exterior, o sea, rearticulada con la dinámica del comercio y la circulación de capitales internacionales (Ibidem:51-53). El lineamiento básico de los países sería: “crecer exige expandir la infraestructura y la producción de bienes comerciables internacionalmente”, esto es, encontrar una adecuada inserción de los procesos productivos en la dinámica de la división internacional del trabajo, para lo cual sería necesario, una afinada organización comercial y financiera. En esta nueva concepción, la formación de capital y la industrialización continúan siendo el motor del crecimiento, pero con el objetivo de lograr una efectiva presencia internacional y de ingresar en una fase de exportación de manufacturas sobre bases reestructuradas, aprovechando las ventajas de especialización y de mayor escala en materia de mercado y de aprovisionamiento; en este sentido, el incremento de las exportaciones manufactureras de los países subdesarrollados permitiría a estos aumentar sus importaciones y mejorar su crédito en el mercado financiero internacional (Ibidem:53 y 54). En esta estrategia de crecimiento, la inversión extranjera – apropiada para la reestructuración tecnológica y administrativa– y la remoción de las barreras arancelarias proteccionistas desempeñaban un lugar importante.

Como complemento de la estrategia de crecimiento anterior, los lineamientos para la *satisfacción de las necesidades básicas* fueron: elevar la productividad para aumentar los empleos e ingresos personales que a la larga reducirían los niveles de pobreza, y aumentar el suministro de los servicios básicos en materia de control demográfico, educación (formación de capital humano) y salud (Ibidem:57-60). Sin embargo, el crecimiento económico continuó siendo el eje dinamizador del desarrollo en la concepción del Banco Mundial, mientras que el enfoque de la *satisfacción de las necesidades básicas* quedó subordinado al crecimiento económico, “asimilado” como parte del discurso y de la estrategia de desarrollo, más que presentarse como una “innovación teórica”. A decir de Lichtensztein y Baer, la inclusión del submodelo de la *satisfacción de las necesidades básicas* se justificó porque fue considerado como un elemento de ajuste “progresista” a favor de una mayor justicia ante las crecientes contradicciones que empezaba a generar el

modelo de transnacionalización de la producción y del consumo; además, se asumió que dicho submodelo se adecuaba económicamente a las necesidades de expansión capitalista, que no afectaría las bases de la propiedad, y que brindaría una plataforma mínima de control preventivo ante situaciones críticas y explosivas, al tiempo que son reconocidas las reivindicaciones populares.

Los mismos Lichtensztejn y Baer relatan que desde inicios de la década de los ochenta, con los préstamos para los programas de ajuste estructural, se perfiló la voluntad de influir en la política económica interna de diversos países, argumentando que el proteccionismo excesivo, la débil prioridad brindada a la agricultura o las equivocadas prioridades en materia de inversiones públicas fueron causas internas del déficit estructural de la balanza de pagos. De esta forma, resultó preciso hacer reformas con base en políticas de ajuste estructural que influyeran en el campo productivo:

Cuadro 3. Reformas propuestas por el Banco Mundial para influir en la estructura productiva

*En cuanto a política comercial y de precios se buscaba atenuar las “distorsiones” introducidas por los sistemas de producción industrial; liberalizar el comercio y bajar e igualar las tasas de protección efectiva para lograr con ello mayor eficacia del sector industrial; revisar los precios para favorecer la producción agrícola y minera; y, que los precios nacionales en la producción y consumo de energéticos reflejen los precios internacionales.

*En el rubro de la política de inversiones públicas se plantea su revisión para establecer sus prioridades en función de la marcha de la estructura de precios internacionales y de los recursos disponibles, lo cual significa privilegiar los proyectos que mejoren la balanza de pagos.

*En materia de política presupuestal se aconseja que para reducir el déficit fiscal y atender al máximo las actividades productivas se debe procurar la disminución drástica de los gastos improductivos como los destinados al consumo y en menor medida al bienestar social.

*En el ámbito de las políticas tendientes a reforzar la movilización más efectiva de los recursos se propone una política de empresas públicas para mejorar sus niveles de rentabilidad y eficiencia, así como una política de tasas de interés que alienten el funcionamiento del circuito ahorro-inversión.

Fuente: Lichtensztejn y Baer (1982), *Políticas globales en el capitalismo: el Banco Mundial*, pp. 91-93.

En América Latina, la presencia del Banco Mundial fue muy notable en los primeros años de la década de los ochenta. El ajuste estructural y la condicionalidad macroeconómica promovidos por el Banco mundial –en colaboración con el FMI– significaron para la región la descompresión financiera; la privatización de empresas paraestatales; la corrección de precios relativos y la apertura comercial; el ejercicio de políticas fiscales, cambiarias y comerciales de corte ortodoxo; la sugerencia de criterios para establecer los montos y la composición de la inversión pública; y, el ejercicio de reformas que permitieran el surgimiento o desarrollo de mercados de capitales. Sin embargo, aunque lo anterior se presentó, las funciones de este organismo internacional no

lograron evitar la contracción de los flujos de capitales hacia la región, ni mucho menos logró articular claras medidas de emergencia para hacer frente a la crisis de la deuda debido esto último a que los mecanismos para enfrentar esta problemática respondieron más a las directrices del FMI (Lisboa Bacha y Feinberg, 1986:78).

A inicios de los ochenta, los patrones de crédito bancario se modificaron debido a los cambios en la actitud del Banco Mundial hacia las estrategias de desarrollo: durante los años cincuenta y sesenta, la política del Banco tuvo por objetivo dirigir los recursos para la inversión hacia los llamados “pilares” del desarrollo (infraestructura: energía, transporte y telecomunicaciones; así como a la agroindustria y a la minería orientada hacia la exportación); con Robert McNamara al frente de la institución, en los años setenta el Banco orientó sus políticas y recursos hacia el patrimonio (la agricultura de pequeña y mediana escala y a sectores sociales tales como la educación, salud, población, nutrición, desarrollo urbano, abastecimiento de agua y alcantarillado), hacia la industria, y en especial, hacia las instituciones financieras de desarrollo y la pequeña empresa (Ibidem:87 y 88).

Durante la década de los ochenta y principios de los noventa, tras las críticas a la activa intervención del aparato de Estado en la economía, el Banco Mundial mostró un interés por la racionalización del funcionamiento de las empresas públicas. En aquellos años, al cuestionar dicho intervencionismo estatal –e incluso la existencia de las empresas públicas– dejó de atender temáticas como la relación del crecimiento económico con la equidad social.

Por otro lado, las décadas de los setenta y ochenta fueron cruciales para la CEPAL: si en su fundación, este organismo internacional apostó a la industrialización, en tanto motor del desarrollo, con la finalidad de librar con ello el deterioro de los términos de intercambio y de rescatar los frutos del progreso técnico que regularmente tienen una propagación lenta e irregular desde los países centrales al resto del mundo (CEPAL, 1951); su pensamiento y sus propuestas se modificaron con el paso de los acontecimientos mundiales y con la transformación de las condiciones socioeconómicas latinoamericanas. Para la década de los sesenta, con el acentuamiento de la dependencia financiera y tecnológica, y con la vulnerabilidad del proceso de industrialización se pensó en la ya mencionada reforma agraria y en la distribución del ingreso como condición para reactivar el crecimiento económico y para redefinir la estructura social, esto es, se trató de reformar

para viabilizar el desarrollo y de redistribuir para crecer. Para la década de los setenta, tras el endeudamiento y la insuficiencia exportadora se exploraron los diversos estilos de crecimiento con la idea de encontrar alguno viable que condujese a la homogeneidad social, tomando en cuenta una estrategia de industrialización sustentada en la complementariedad entre el mercado interno y el fortalecimiento de la capacidad exportadora de la industria. En la “década pérdida” de los ochenta, la asfixia financiera provocada por el excesivo endeudamiento condujo a la institución a pensar y a proponer un ajuste estructural con crecimiento y una oposición a los choques del ajuste, rescatando la necesidad de políticas de ingreso que a momentos tomaran en cuenta la conveniencia de choques estabilizadores; se trataba pues de renegociar la deuda para ajustar con crecimiento (Bielschowsky, 1998; CEPAL, 1998a y 1998b ; CEPAL, 2000; sobre los estilos de desarrollo véase Pinto, 1976; sobre la propuesta de ajustes expansivos véase CEPAL, 1984 y 1986).

La decadencia del pensamiento y de las funciones que la CEPAL venía desempeñando durante las décadas de los cincuenta y sesenta se evidenciaron con fuerza hacia los primeros años de la década de los setenta. La creatividad y la originalidad de las primeras décadas estaba declinando (véase Bianchi, 2000:45).

Respecto a la crisis de la deuda, el desequilibrio de la balanza de pagos y el crecimiento exacerbado de la inflación, la CEPAL argumentó que principalmente serían superados con el logro de una coherencia y armonía en las políticas públicas nacionales ante los mercados mundiales a través del aumento de la eficacia de la acción del aparato de Estado y del ejercicio de una planificación más indicativa que coercitiva; y, con la posibilidad de adoptar estrategias de ajuste y estabilización en condiciones de expansión de la actividad económica y no de estancamiento y retroceso como era sugerido por los enfoques monetaristas ortodoxos (véase CEPAL, 1984 y 1986). Al respecto, Andrés Bianchi nos menciona que “para alcanzar ese denominado ajuste expansivo, se recomendaba combinar las políticas restrictivas de demanda interna y la elevación del tipo de cambio real con estímulos temporales y selectivos en materia arancelaria, paraarancelaria, crediticia y de promoción de exportaciones, a fin de incrementar con rapidez la producción de bienes transables y disminuir al mismo tiempo la demanda de éstos” (Ibidem:50). Se sugería que la inflación sería abatida con el aumento de los salarios reales y de los gastos reales del sector público, esto es, mediante medidas expansionistas;

en tanto que el desequilibrio externo sería contrarrestado con la generación de divisas mediante la promoción de las exportaciones y con la negociación que el organismo pudiese sostener con los países desarrollados para que estos disminuyeran su proteccionismo y otorgaran trato preferencial a los productos latinoamericanos. Las llamadas políticas de ajuste heterodoxas propuestas por algunos sectores de la CEPAL enfatizaron la necesidad de lograr la estabilización macroeconómica afectando lo menos posible las necesarias medidas que apuntarían a contrarrestar las consecuencias de los efectos negativos en el aparato productivo y en la sociedad en general; esto es, la inflación sería abatida mediante la congelación de los precios y de los salarios.

Se trató pues de una renovada concepción del desarrollo que respondía a las condiciones adversas enfrentadas por la región. La renegociación de la deuda externa, el ajuste y cambio estructural, y la estabilización pasaron a ser las principales preocupaciones de la CEPAL desde inicios de la década de los ochenta, y en torno a las cuales se gestaron propuestas como las relativas 1) a la necesidad de asumir a la deuda externa como un problema compartido entre las naciones deudoras, la banca privada mundializada, los organismos financieros internacionales y los gobiernos de los países desarrollados; 2) a las vías alternas –el llamado ajuste expansivo, las políticas selectivas, las políticas graduales y de choque para el abatimiento y combate de la inflación– para manejar las políticas antiinflacionarias y de ajuste con la finalidad de que afectasen lo menos posible el crecimiento de la economía, el empleo y el combate a la pobreza; 3) a las modalidades graduales y secuenciales para emprender la desregulación y la apertura del comercio y del sistema financiero; y, 4) a temáticas como el estímulo y movilización del ahorro interno, el impulso a estrategias de desarrollo con equidad, formas renovadas de abordar la cooperación regional y las formas de cooperación internacional que posibilitasen la reducción de la transferencia negativa de recursos al exterior (véase González, 2000:68 y 69; CEPAL, 1984 y 1986).

En materia de política social, ante la desigual distribución del ingreso, la pobreza extrema y el desempleo, la CEPAL durante la década de los ochenta hizo referencia a las consecuencias que estos fenómenos comenzaban a manifestar en las clases medias-bajas, de tal forma que el organismo señaló la necesidad de concebir al crecimiento económico, al desarrollo humano y al cambio social como factores interdependientes en la consecución

del desarrollo integral de las sociedades latinoamericanas. La educación fue vista como un mecanismo propicio para fomentar una igualdad de oportunidades en la población y para estimular la difusión de las innovaciones tecnológicas y de las nuevas modalidades relativas a la organización del proceso productivo.

En suma, a decir de Norberto González –ex funcionario de la CEPAL– hacia finales de los ochenta la institución enfatizó en sus reflexiones y propuestas la relación entre la transformación productiva, el aumento de la competitividad, la tecnología y el progreso técnico, la innovación y la equidad, reconociendo que ello sólo podría lograrse con cambios en la vinculación del mercado interno y mercado el externo, en la inserción internacional, en la estructura de la producción y en el papel desempeñado por los agentes privados y el sector público (Ibidem:69).

Sin embargo, en medio de la profundización de la crisis de la deuda, del desequilibrio externo, de la galopante inflación y de la drástica baja en la producción y el empleo, y ante la desatención que la CEPAL le imprimió, hasta muy entrada la década de los setenta, a las políticas macroeconómicas, al endeudamiento externo de la región y al estudio de los fenómenos financieros, cambiarios y monetarios, los gobiernos latinoamericanos y sus políticas públicas se vieron fuertemente influidos por las concepciones de organismos como el Fondo Monetario Internacional que orientaron sus esfuerzos a la promoción de las estrategias deflacionarias inspiradas en los enfoques monetaristas. Tanto fue así la gravitación y el eco que ejercieron los enfoques deflacionario/monetaristas en las políticas económicas de los países latinoamericanos que hacia finales de los años ochenta buena parte de las concepciones y recomendaciones de los organismos internacionales influyentes se sistematizaron en el llamado *Consenso de Washington*. Esto es, la procuración de la disciplina fiscal; la racionalización y disminución del gasto público; la reforma fiscal orientada a la consecución de amplias bases impositivas; la apertura de los sistemas financieros; la apertura comercial y la reorientación de las economías nacionales hacia las exportaciones; los tipos de cambio fijados por las llamadas leyes del mercado; la supresión de restricciones a la inversión extranjera directa; la privatización de empresas públicas; la desregulación de la actividad económica; y, la definición clara y la garantía de los derechos de propiedad (Williamson, 1991), fueron todas ellas estrategias impulsadas por los organismos financieros internacionales,

compartidas con reservas y matices por otros como la CEPAL, y adoptadas de manera convencida por los gobiernos latinoamericanos.

4.2.- La apertura de los mercados financieros y la integración global del capitalismo.

Desde finales de los años sesenta y en particular durante las décadas de los ochenta y noventa, los mercados financieros en el mundo experimentaron importantes transformaciones a consecuencia de acontecimientos como los siguientes: la excesiva y poco organizada liquidez internacional presenciada en los años setenta derivada de la expansión internacional de la banca comercial y del surgimiento de los mercados de eurodólares; la apertura de los mercados financieros nacionales a la intensa e irrestricta competencia; la introducción de innovaciones tecnológicas y financieras; el nuevo papel desempeñado por los intermediarios financieros no bancarios; y el proceso de desregulación que acota las funciones del aparato de Estado a la contención y gestión de las crisis financieras a través de medidas como la intervención de los bancos centrales en los mercados de divisas y el uso de recursos públicos para frenar la caída de los mercados bursátiles.

La proliferación de las operaciones financieras durante la década de los ochenta y de manera más acentuada durante la primera mitad de los años noventa fue diseñada y emprendida como un posible mecanismo para remontar la crisis de productividad, el estancamiento de la inversión productiva y la caída de la tasa de ganancia experimentadas desde los primeros años de la década de los setenta por las principales empresas de los países desarrollados. El “boom especulativo” en los mercados bursátiles y cambiarios durante estos años fue resultado de los variados instrumentos financieros que permitieron el logro de mayores ganancias en comparación con las inversiones canalizadas a la producción.

La internacionalización de los mercados financieros experimentada en un contexto inflacionario entre la segunda mitad de los años sesenta y finales de la década de los setenta fue encabezada por la expansión de la banca comercial mediante los préstamos internacionales –sobre todo otorgados a los gobiernos y al sector público en general– (para mayores detalles véase Correa, 1992 y 1998). A esta expansión le siguió un incremento de

las tasas de interés real y una redefinición de las políticas financieras y monetarias de los países desarrollados que derivaron en una contracción de los mercados financieros. Como respuesta a esto último, Eugenia Correa nos relata que los procesos de desregulación e innovación financiera condujeron durante la segunda mitad de la década de los ochenta y principios de los noventa a que las operaciones bancarias dependieran ya no tanto de las ganancias de las empresas como de la transformación en activos financieros de una importante masa de activos que carecían de una movilización financiera, y de la consecuente especulación con centralización (Correa, 1998:13). Esta nueva etapa, según la misma autora, se caracterizó durante los años noventa por el rápido crecimiento de los productos derivados y del mercado de bonos y acciones; el ascenso en la posición relativa de operaciones denominadas en otras monedas frente al dólar; la proliferación de las operaciones bancarias fuera de balance; la disminución de las fronteras entre las actividades de bancos comerciales y bancos de inversión; y, el crecimiento del intercambio extrabursátil de productos financieros (Ibidem:29). Uno de los fenómenos más importantes en esta última etapa consiste en que la banca privada mundializada modifica sus mecanismos para la obtención de ganancias: sus ingresos dependen cada vez menos del financiamiento a la producción y más del crédito al consumo y de las comisiones derivadas de su incursión en los mercados cambiarios y en actividades especulativas como la emisión y negociación de títulos financieros.

Hasta antes de la crisis del sureste asiático, la década de los noventa se caracterizó por la profundización –en el caso de América Latina– de las reformas estructurales estipuladas en el *Consenso de Washington* y por la expansión de la llamada “burbuja financiera” que significó un *boom especulativo* en variados mercados bursátiles del mundo que cada vez se hacían más interdependientes y, por tanto, más propensos al riesgo y a la volatilidad. Ambos procesos, conjuntamente con el fortalecimiento de los sistemas internacionales de producción integrada y con la formación de bloques regionales que entretejen las redes comerciales mundiales, contribuyeron a la expansión e integración global del capitalismo.

En este contexto, el FMI es uno de los organismos internacionales más activos en la promoción de la expansión de los mercados financieros y de las operaciones especulativas. Dicho organismo en las últimas décadas transitó de la creencia de que era necesaria una

presión internacional para que los gobiernos aplicasen políticas económicas expansionistas a una práctica en que el FMI presta recursos sólo si los países reforman las políticas económicas para disminuir el déficit fiscal y para aumentar los impuestos y las tasas de interés, con las cuales sólo se contrae y deprime la actividad productiva. Se declara pues, que el problema es el sector público y, la solución el llamado “libre mercado”.

El FMI reconoce que la integración a la economía mundial es parte esencial de toda estrategia que pretenda el aumento de los niveles de vida en un país; sin embargo, acepta que la globalización económica aumenta el riesgo de las crisis financieras y la posibilidad de mayores rezagos en aquellos países que aún no se benefician de ella. Reafirma su confianza en una economía que haga hincapié en los mecanismos del llamado “libre mercado” –apertura irrestricta y acelerada al comercio exterior y a los movimientos de capital– respaldados por sistemas financieros nacionales abiertos a la competencia internacional y por una buena gestión de los asuntos públicos y de las empresas; una gestión macroeconómica correcta que respalde la estabilidad nacional y mundial; además de colocar al sector privado como principal motor de la inversión y el crecimiento; y, armonizar los objetivos de las políticas nacionales con el interés común de todos los países. En suma, sus funcionarios declaran que el ajuste macroeconómico, las reformas estructurales, el movimiento irrestricto otorgado a los flujos masivos de capital financiero, y la estrategia orientada al exterior impulsan el proceso de desarrollo y benefician a los pobres (véase FMI, 1995 y 1996).

Por su parte, el Banco Mundial expresó la necesidad de emprender una segunda generación de reformas orientada a fortalecer el *Consenso de Washington*. Esto es, como respuesta a las inconsistencias derivadas por la aplicación de las medidas de política económica, el Banco Mundial (1999, 2001b y 2002) muestra un profundo interés por las reformas institucionales necesarias para dotar de viabilidad a las estrategias que privilegian la estabilidad macroeconómica. Dichas reformas son quizá uno de los puntos medulares de la reciente orientación de las estrategias de desarrollo propuestas por el organismo. De esta forma, se reconoce que el decálogo derivado del *Consenso de Washington* –salvo el principio referente a la protección de los derechos de propiedad que sí fue considerado como una de las medidas– ignoró la función que los cambios institucionales pueden tener en la aceleración del desarrollo económico y social. Si las prioridades de América Latina

durante la crisis de la deuda se concentraron en lograr la estabilidad económica y desmontar los elementos del modelo proteccionista de desarrollo y, si no se logró disminuir de manera significativa la pobreza y la inequidad, ni se mejoró la distribución de los ingresos, entonces se concluyó que era necesario emprender reformas adicionales para alcanzar tasas de crecimiento sostenibles acompañadas de la reducción de los índices de pobreza. Se determinó que resulta preciso enfatizar la calidad de las inversiones en recursos humanos, la promoción o creación de mercados financieros eficientes y sólidos, el mejoramiento del entorno legal y normativo —en especial, la apertura de los mercados laborales y el mejoramiento de las regulaciones que afectan la inversión privada en infraestructura y servicios sociales—, el mejoramiento de la calidad del sector público (incluyendo al poder judicial), y la consolidación de una sólida estabilidad macroeconómica a través del fortalecimiento fiscal (Burki y Perry, 1998:2). Para estas medidas, serían necesarias una serie de reformas institucionales en sectores como las finanzas, la educación, la procuración e impartición de justicia, y la administración pública.

En esta nueva perspectiva del Banco Mundial, se incita a considerar la necesidad de la creación de un marco coherente para el análisis y diseño de las nuevas instituciones. Entre las preocupaciones por contar con instituciones adecuadas para los mercados y para las jerarquías u organizaciones resaltan los problemas de información imperfecta y de supervisión del cumplimiento; por lo tanto, se considera que *las instituciones bien diseñadas son importantes para el proceso de desarrollo porque determinan la existencia y eficiencia tanto de mercados como de organizaciones, públicas o privadas, al disminuir los costos de transacción*, y porque también, influyen en la determinación del nivel de inversiones en capital físico y humano, y en las dinámicas de innovación al calcular el riesgo que perciben los individuos y otros agentes económicos en el momento de realizar inversiones. Se argumenta además, que las instituciones también son necesarias para la producción y calidad de los bienes públicos ante los “free riders” y “fallas de mercado”. En este sentido, las instituciones deben proveer normas claras, ampliamente conocidas, coherentes, aplicables a todos, predecibles, creíbles y cumplidas apropiada y uniformemente (Ibidem:16). Se sostiene pues, que tanto la estabilidad como la adaptación y el cambio de las instituciones son importantes para promover la inversión, estimular el crecimiento y reducir la pobreza y la desigualdad.

Para el Banco Mundial existe un interés por la “brecha institucional” que prevalece en América Latina respecto a los países desarrollados, por lo que resulta preciso realizar reformas para acelerar el crecimiento y reducir la inestabilidad de corto plazo. Para los funcionarios del Banco, la privatización y apertura de las economías nacionales deben ir a la par de reformas institucionales de magnitud que fijen incentivos adecuados y brinden previsibilidad y credibilidad a las políticas de estabilización.

Dentro del Sistema de la Organización de las Naciones Unidas con la Resolución 45/199 se declaró el *Cuarto Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo (1990-2000)*. El compromiso de esta declaración consiste en tomar todas las medidas necesarias para prevenir las tendencias negativas heredadas de la década de los ochenta, por lo que se considera preciso que cada país asuma la responsabilidad respecto de su propio desarrollo mediante la creación de políticas nacionales eficaces para lograr un crecimiento económico sostenido y no inflacionario. Entre los nuevos aspectos que aparecen en esta estrategia se encuentran: no hacer pronósticos ni cuantificar el crecimiento económico que se propone alcanzar; así como la vinculación del proceso de desarrollo con las necesidades sociales y el medio ambiente, introduciendo el concepto de desarrollo racional y sostenible. Se insiste también en la necesidad de abordar los problemas de los países menos adelantados que aumentaron en número durante las décadas precedentes. Se pone especial énfasis en la financiación externa del desarrollo y en la insostenibilidad de la deuda externa de los países subdesarrollados. Las prioridades se centran en la erradicación de la pobreza y del hambre; y, en el desarrollo de los recursos humanos y de las instituciones partiendo de los servicios educativos y de salud (recuperado en Díez de Velasco, 1997:282 y 283).

En la Resolución 51/240 aprobada en octubre de 1997 por la Asamblea General llamada *Programa de desarrollo*, la Organización de las Naciones Unidas se esfuerza por redefinir el concepto de desarrollo y comienza por asumirlo como un proceso multidimensional cuya finalidad esencial consiste en mejorar la calidad de vida más que privilegiar —como en el pasado— al crecimiento económico como objetivo último. Por tal razón, el desarrollo económico, el desarrollo social y la protección del medio ambiente conforman un concepto mucho más amplio que se denomina desarrollo sostenible; proponiendo así una relación de interdependencia y de reforzamiento recíproco entre estos componentes. Para dichos propósitos, la Organización de las Naciones Unidas sostiene que

el papel del crecimiento económico sostenido es indispensable –pero no suficiente–, puesto que para mejorar los niveles de vida se tendrá que impulsar la erradicación de la pobreza, el hambre, la enfermedad y el analfabetismo, lograr el suministro de vivienda adecuada y empleo seguro, así como la preservación de la integridad del medio ambiente. Se trata desde este enfoque, de alcanzar un desarrollo sostenible con dimensión social y centrado en la persona; por lo que paralelamente a lo anterior, son asumidos como sus componentes indispensables la democracia, el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, incluyendo el derecho al desarrollo, una gestión pública y una administración transparentes y responsables en todos los sectores de la sociedad, y la participación efectiva de la sociedad civil, así como la potenciación de la mujer y su plena participación en condiciones de igualdad en todas las esferas de la vida humana (ONU, 1997).

El *Programa de Desarrollo* sugiere que con la intensificación de la integración financiera global, los aparatos de Estado tendrán que diseñar e instrumentar políticas nacionales racionales que incluyan sus repercusiones sociales y ambientales, y que promuevan la estabilidad macroeconómica y el crecimiento, sujetándolas a una mayor coherencia, uniformidad y eficacia en un marco de coordinación y cooperación internacional en la formulación y aplicación de políticas macroeconómicas. El problema del fortalecimiento de las instituciones políticas y de los sistemas jurídicos se contempla como esencial para la eficacia de las políticas nacionales. A las funciones del aparato de Estado en el proceso de desarrollo no son asumidas como únicas, sino que interactúan y se complementan con las de agentes provenientes de la sociedad civil y del sector privado; además de que todo ello es fortalecido con el apoyo de la comunidad internacional, con el establecimiento de un entorno internacional favorable, así como con la integración y cooperación económica regional (Ibidem).

En el marco de estos principios, uno de los organismos internacionales que adquirió una mayor relevancia en la década de los noventa fue el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). En este organismo se sostiene la convicción de que la globalización genera nuevas amenazas a la seguridad humana en todo el planeta sin excepción. Reconoce también la emergencia de una creciente incertidumbre en los ámbitos financiero, laboral, de la salud, cultural, personal, político y ambiental.

Por ello, este organismo parte de una concepción del desarrollo que no se reduce tan sólo a los ingresos nacionales, sino que vincula a este proceso con la ampliación de la capacidad de elección de las personas, abarcando ámbitos como la política; la seguridad; la salud pública; la delincuencia; la energía y el medio ambiente; la gobernabilidad democrática; la reducción de la pobreza; la protección de los derechos humanos y la potenciación de la mujer como dimensiones esenciales para asegurar la participación y la responsabilidad políticas; el fortalecimiento económico y la planificación efectiva del desarrollo; la prevención y recuperación de las crisis y la solución de controversias; el acceso al agua limpia, y a servicios de saneamiento y energía; el uso óptimo de nuevas tecnologías para fines de desarrollo; y, la movilización de la sociedad contra el VIH/SIDA. Como estas cuestiones relacionadas con el desarrollo ya no pueden enfrentarse y gestionarse dentro de los límites de las fronteras nacionales, se argumenta que precisan de la formación de coaliciones mundiales, regionales, nacionales y locales para la toma de decisiones, así como de medidas basadas en el papel que juegan la Organización de las Naciones Unidas.

Uno de los documentos estratégicos del PNUD es el Informe Sobre Desarrollo Humano. Desde 1990, año en que comenzó a realizar dicho documento, el PNUD se orienta a declarar que el objetivo básico del desarrollo es crear y posibilitar un ambiente para que las personas puedan disfrutar lo que desean, así como vivir de manera sana y creativa. Se argumenta que el desarrollo humano es el proceso de expansión de la elección en las personas, lo cual implica que éstas podrán vivir una vida larga y sana, tendrán acceso a la educación y al conocimiento, disfrutarán de un estándar de vida decente, y podrán participar en la vida de la comunidad a la que pertenecen. Esta capacidad de elección que puede ser infinita y cambiar en el tiempo, se relaciona también con las libertades políticas, la garantía del respeto a los derechos humanos y a la persona misma. El crecimiento del PIB es necesario pero no suficiente para lograr el desarrollo humano, puesto que éste último implica la expansión y uso de las capacidades humanas conjuntamente con la producción y distribución de mercancías. En suma, para el PNUD el desarrollo humano trata de las personas y de ampliar sus alternativas para que puedan tener un nivel de vida que aprecien; y para ampliar esta gama de alternativas humanas es preciso que se desarrollen las capacidades humanas, es decir, la gama de cosas que la gente pueda llegar a

ser o a hacer [respecto al concepto de capacidades es evidente que el PNUD se inspira en la obra de Sen, (1996 y 2000)].

Desde el inicio hasta finales de la década de los noventa, ante la especialización exportadora ineficaz y la vulnerabilidad provocada por el irrestricto movimiento de capitales, la CEPAL trabajó en recomendar a los gobiernos latinoamericanos el diseño de políticas para fortalecer la transformación productiva con equidad (véase CEPAL 1990 y 1992) y para mejorar la inserción en la economía mundial a través de las regulaciones bancarias y financieras (véase CEPAL, 1998c).

En pleno auge de la expansión e integración global del capitalismo y ya instalados a plenitud los enfoques deflacionario/monetaristas en el discurso de las políticas públicas de los países latinoamericanos, la CEPAL esboza el documento estratégico *Transformación productiva con equidad: la tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años noventa* (CEPAL, 1990). En este documento se asume que para insertarse en la economía mundial de los años noventa resulta necesario que los países latinoamericanos emprendan un fortalecimiento de su competitividad internacional mediante la generación del progreso técnico –y la incorporación de éste al proceso productivo– y el impulso de las exportaciones manufactureras como motores del crecimiento económico; la mayor –pero gradual y selectiva– apertura de las economías nacionales; el aumento de la productividad en todo el aparato productivo; el fomento de la equidad –sin dejar de relacionarla con el crecimiento económico y de estimularlos de manera simultánea– a través de la educación, la formación de capital humano y el aprovechamiento del conocimiento y la tecnología; y, un impulso a la integración económica mediante el llamado “regionalismo abierto” y la cooperación intrarregional. Para lograr lo anterior se recomendó encontrar las sinergias en la interacción entre el sector público y el empresariado privado; sin embargo, también se sugería reducir el papel del aparato de Estado en las actividades económicas donde los agentes del mercado fuesen más eficientes.

Estas recomendaciones de la CEPAL se complementaron con la promoción de políticas financieras y monetarias de corto plazo que parten de la necesidad de diseñar programas de estabilización y de ajuste, y de brindar coherencia a las políticas macroeconómicas para evitar o contener los desequilibrios fiscales y externos; y, con la introducción de la relación entre el medio ambiente y el proceso de desarrollo, esto es, de la

sustentabilidad del desarrollo. Con miras a lograr un crecimiento sostenido, en el centro de la estrategia para la transformación productiva con equidad se ubicó la necesidad de diseñar mecanismos para fortalecer al empresariado, así como a la formación y aumento de la calificación del capital humano (véase CEPAL, 1990 y 1992).

Respecto a la equidad y con miras a fortalecer la cohesión social, se sugiere diseñar e instrumentar políticas sociales focalizadas que privilegien la atención a los grupos marginados de la sociedad (Ibidem). Como complemento de lo anterior, la CEPAL consideró que la dimensión política desempeña un papel destacado en el proceso de desarrollo puesto que la democratización de los sistemas políticos resulta fundamental para asegurar la representación popular, el respeto a los derechos humanos y el consenso en las decisiones públicas.

Una de las recomendaciones principales de la CEPAL durante los años noventa consistió en impulsar la eficaz inserción internacional de las economías latinoamericanas, sea en materia comercial, de inversiones, de tecnología y de financiamiento; para lo cual se consideró necesario emprender una mayor apertura de sus mercados y el fortalecimiento de la vocación exportadora —objetivo éste último que precisaría de una coherencia en las políticas públicas que enfatizara un manejo eficaz de los tipos de cambio, la reducción gradual del proteccionismo, una amplia y eficiente promoción comercial, y un fomento al desarrollo productivo— en aras de incrementar la productividad y de mejorar la difusión e incorporación del progreso técnico (véase CEPAL, 1998c). La CEPAL postula que la estrategia del *regionalismo abierto* (Véase CEPAL, 1994) es una posibilidad para enfrentar la intensa apertura de los mercados internacionales y para aprovechar, con un mínimo de costos, las oportunidades que ofrecen los procesos de globalización de la economía; en tanto que la firma de acuerdos comerciales por la vía bilateral o multilateral y la integración comercial intrarregional son asumidas por el organismo como mecanismos complementarios para la inserción de las economías latinoamericanas en la economía mundial.

En síntesis, países como Rusia, Indonesia, Corea del Sur, Filipinas, Tailandia, México, Argentina, Brasil, Malasia, entre otros subdesarrollados, desde finales del decenio de los ochenta y la primera mitad de los noventa emprendieron reformas en sus mercados

financieros que desembocaron en la apertura de estos a la competencia irrestricta y en la menor intervención directa del sector público en su funcionamiento. En estas reformas y en la armonización y estandarización de las políticas económicas desempeñaron un papel importante los organismos financieros internacionales como el FMI, el Banco Mundial y el Banco de Pagos Internacionales.

4.3.- Las respuestas focalizadas a la pobreza y a la pauperización social en el contexto de las crisis financieras globales.

El segundo lustro de la década de los noventa se caracterizó por la creciente volatilidad, inestabilidad e incertidumbre en los mercados financieros globales como consecuencia de sus acelerados e irrestrictos procesos de apertura y desregulación. Las fluctuaciones en las tasas de interés experimentadas en las economías desarrolladas generaron incertidumbre en los mercados bursátiles y cambiarios de países como México, Rusia, Brasil, Indonesia, Tailandia, Corea del Sur y Malasia; países estos que terminaron por ver afectados sus aparatos productivos y bancarios, así como la posesión de sus activos que al final de cuentas fueron transferidos del empresariado nacional a las redes empresariales globales.

Después de la crisis de la deuda experimentada por los países latinoamericanos a principios de la década de los ochenta se generalizó en gran parte de los países subdesarrollados la adopción de políticas económicas inspiradas en el *Consenso de Washington*, generando con ello la disminución de los déficit públicos y el saneamiento de las finanzas públicas en general; la previsibilidad de los tipos de cambio; el surgimiento de condiciones –sobre todo institucionales y macroeconómicas– para la atracción de inversiones extranjeras; la adopción de políticas monetarias restrictivas; y el saneamiento de las reservas internacionales. Las estrategias de estabilización, apertura, redefinición y adecuación de la regulación económica, y privatización brindaron condiciones favorables para que, con base en el mínimo riesgo cambiario y la movilidad sin restricciones, los capitales externos obtuvieran importantes ganancias; sin embargo, la volatilidad aumentó con el ingreso de grandes flujos de inversiones de portafolio y de corto plazo. En lo inmediato, los capitales especulativos financiaron los déficit comerciales, contribuyeron a aumentar las reservas internacionales y a fortalecer los tipos de cambio; sin embargo, al poco tiempo y al momento en que el endeudamiento de corto plazo registrado en divisas

extranjeras se incrementó a niveles cercanos a las reservas internacionales se llegó a la quiebra de los sistemas bancarios tras la fuga masiva de capitales y el surgimiento de situaciones marcadas por la incertidumbre y el pánico financieros. Países subdesarrollados como México que experimentaron estas crisis financieras y bancarias emprendieron drásticas devaluaciones de sus monedas y un incremento de las tasas de interés en aras de restablecer la confianza y la certidumbre de los inversionistas extranjeros; no obstante, estas medidas colocaron a muchos de los principales activos nacionales a precios de remate que en lo inmediato fueron adquiridos por las redes empresariales globales. Además, las estrategias de rescate promovidas por los organismos financieros internacionales implicaron programas de emergencia con una condicionalidad que comprometía a los países en crisis a emprender una mayor apertura de sus economías y a procurar mayores y mejores estímulos y condiciones para el ingreso y establecimiento de los capitales extranjeros.

Es importante destacar que los desequilibrios monetarios y la inestabilidad en los mercados financieros y cambiarios que se deriva de ello expresaron durante la década de los noventa la inviabilidad y la cada vez más acentuada ineficacia de los organismos financieros internacionales surgidos de los acuerdos de Bretton Woods, sobre todo en lo relativo a sus misiones fundacionales: la procuración de la estabilidad económica mundial, mediante los equilibrios monetarios internacionales, para evitar la recurrencia de las depresiones y de las crisis; y, el papel del FMI como prestamista de última instancia en relación a los países que experimentan desequilibrios en sus balanzas de pagos.

En este sentido, algunos autores como Joseph E. Stiglitz (2002) señalan que la crisis del sudeste asiático fue profundizada con las medidas recomendadas por el FMI. Estos países no adoptaron durante la década de los setenta y ochenta las políticas económicas inspiradas en el *Consenso de Washington* y sin embargo sí gozaron de estabilidad macroeconómica, de una apertura gradual de sus economías, de un combate a la desigualdad social y de una coordinación entre el sector público y el mercado. Hacia la década de los noventa, los problemas surgieron con la presión impuesta sobre las empresas de Corea del Sur para endeudarse; con los ataques especulativos a los que se vio sometida Tailandia; y, en especial, con la acelerada apertura de la cuenta de capital, factor éste que fue el detonador principal de la crisis. El mismo Stiglitz nos relata que como consecuencia

de esto último, multitud de bancos quebraron y cerraron, las pequeñas y las medianas empresas también experimentaron la quiebra debido al incremento de las tasas de interés, el desempleo aumentó y el Producto Interno Bruto de las economías entró en franca recesión; generándose a partir de ello un efecto de contagio en los países vecinos y una desaceleración económica regional que tuvo alcances planetarios al caer el crecimiento de la economía mundial y los precios de las materias primas. Como respuesta, el FMI promovió en estas naciones políticas recesivas como la reducción de la demanda agregada, el aumento de los impuestos y de las tasas de interés, sin atender al hecho de que en esos países no se experimentaron déficit públicos.

En síntesis, el “boom especulativo” experimentado en el mundo entre la segunda mitad de la década de los ochenta y el primer lustro de los noventa derivó en crisis financieras y bancarias que afectaron de manera considerable las estructuras productivas de variados países subdesarrollados al quebrar, por la falta de liquidez, un importante número de empresas que se vieron en la necesidad de cerrar y, por tanto, de despedir a amplios contingentes de trabajadores. El aumento del desempleo, fenómeno constante en estos años, incrementó los niveles de pobreza y de exclusión social generando en no pocos casos la profundización de la desigualdad, de la inestabilidad sociopolítica, y de la economía informal y criminal.

En medio de las crisis financieras que cada vez se hacían más generalizadas y se extendían mediante el contagio y el efecto dominó, los organismos internacionales redefinieron sus planteamientos respecto a la gestión de la expansión e integración global del capitalismo y a los efectos sociales negativos que en especial estaban generando la recurrente inestabilidad y los desequilibrios financieros en los países subdesarrollados. De esta manera, las reformas a la arquitectura financiera internacional, el combate a la pobreza y el fortalecimiento de las instituciones pasaron a ser algunas de las temáticas que al menos en el discurso redefinían las concepciones sobre el desarrollo difundidas por los organismos internacionales.

Después de la recesión en el sureste asiático, el FMI comienza a interesarse por la volatilidad, las crisis periódicas y los efectos de contagio que entrañan las corrientes internacionales de capital privado. A partir de esto propone lo siguiente: lograr que los flujos de capital sean más previsibles, contar con una solidez del sector financiero, y más

aún, tender a la prevención de las crisis y a la estabilización de los mercados. En los discursos de sus funcionarios, se continúa sosteniendo la importancia de un crecimiento económico estable y no inflacionario mediante la puesta en práctica de políticas compatibles con la estabilidad macroeconómica y la competitividad en los mercados internacionales, así como de la remoción de las barreras proteccionistas impuestas al comercio exterior; además de sanear las finanzas públicas para enfrentar la deuda pública de los países; instrumentar políticas monetarias orientadas a mantener la inflación bajo control; diseñar políticas macroeconómicas prudentes; intensificar las reformas empresariales, financieras e institucionales; y, corregir el tono expansivo de las políticas fiscales y monetarias (véase Aninat, 2000a).

Más que una retracción total en la economía, el FMI sostiene que es importante la función reguladora del sector público. En el rubro de la política social se piensa que ésta contribuye a generar un entorno propicio para que surtan efecto las políticas económicas. Se trata, en este ámbito, de establecer redes de protección social que hagan frente al incremento temporal del desempleo y a la pérdida del ingreso, tal como lo hizo el PROGRESA en México al transferir recursos en efectivo en lugar de la provisión directa de bienes y servicios por parte del sector público.

Cuadro 4. Estrategias esbozadas por el FMI para enfrentar las crisis financieras globales

*Además de la privatización del sistema bancario, se pone atención también en objetivos como la necesidad de construir sistemas financieros nacionales sólidos, robustos y resistentes, regulados y supervisados; la formulación transparente de las medidas de política; la independencia entre las funciones del sector público, las empresas y el sistema financiero; que la política económica promueva y desarrolle los mercados de dinero y de capital, así como fomentar el uso de instrumentos de mercado en la puesta en marcha de la política monetaria; mayor autonomía a las instituciones oficiales claves –tales como los bancos centrales– del sector financiero; un “patrón basado en las políticas” que inspire confianza a través de la solidez de las instituciones y de las políticas económicas; un sistema financiero integrado basado en la estabilidad de las políticas económicas, la apertura de las cuentas de capital, la transparencia en la conducta de los agentes de mercados, y la aplicación de políticas socioeconómicas justas.

*En el caso de los países de América Latina, para enfrentar las crisis bancarias se sugiere la reestructuración de los activos bancarios, la imposición de normas de suficiencia de capital más estrictas, la privatización de bancos y su apertura a la participación extranjera, la adopción de procedimientos de evaluación del riesgo, sistemas de divulgación de información y normas de contabilidad más eficaces. A grandes rasgos, se sugiere la defensa de la estabilidad macroeconómica, y todo lo que ello implica para la política fiscal y la debida flexibilidad en el manejo monetario; la profundización de las reformas estructurales –privatizaciones, flexibilización de los mercados laborales, y la modernización de la legislación y la supervisión bancarias–; proseguir con las reformas de segunda generación que enfatizan el ejercicio del buen gobierno, la transparencia y el fortalecimiento de las instituciones de mercado en aras de lograr la confianza de los inversionistas; así como la convergencia y la integración nacional de las economías nacionales para lograr su fortalecimiento y su capacidad de adaptación al nuevo

ambiente financiero mundial. Además de seguir con la reducción de los déficit fiscales para generar confianza en los inversionistas y contener los riesgos que crea la necesidad de un gran volumen de financiamiento externo.

Fuente: Camdessus (1999), *Repercusiones regionales de la globalización: Una perspectiva latinoamericana*; Aninat (2000b), *Fondo Monetario Internacional: una tarea que cumplir*.

En síntesis, para restablecer la confianza y el crecimiento a largo plazo en las economías latinoamericanas, funcionarios del organismo como Eduardo Aninat (2000b) consideran necesarias la consolidación fiscal, la gestión financiera prudente, la flexibilidad de mercados, mejores medidas sociales y la mayor apertura del comercio.

El Banco Mundial hacia finales de los años noventa y principios del nuevo siglo continúa con el debate en torno al papel de las instituciones en los mercados. En el *Informe sobre el desarrollo mundial 2002* titulado *Instituciones para los mercados* (2001b), el organismo internacional asume que los sistemas económicos funcionan si cuentan con normas, mecanismos de observancia y organizaciones que promuevan las transacciones, puesto que estas instituciones transmiten información, hacen observar los derechos de propiedad y los contratos, y regulan la competencia, al tiempo que ofrecen a las personas oportunidades e incentivos para que participen en actividades de mercado provechosas. Se argumenta pues que las instituciones sólidas y eficaces son necesarias para enfrentar los desafíos del logro de un desarrollo sostenible de largo plazo; en especial, para responder a los problemas sociales y ambientales que trascienden las fronteras nacionales se sugiere construir a nivel local o nacional un aparato institucional de alcance transnacional (Banco Mundial. 2002). El mismo organismo considera que el desarrollo exige una transformación institucional que mejore la información y genere incentivos al esfuerzo, la innovación, el ahorro y la inversión, y que permita la realización de intercambios (Banco Mundial, 1999).

De igual forma, desde 1999 el Banco Mundial adopta un nuevo planteamiento para mitigar la pobreza: el Marco Integral de Desarrollo. Éste plantea mejorar la eficacia en términos de desarrollo al compaginar los requisitos macroeconómicos con los aspectos estructurales, humanos y físicos del desarrollo. Este Marco, basado en un planteamiento holístico, reconoce expresamente el carácter central de las instituciones en el proceso de desarrollo, argumentando que los aspectos estructurales —marco de gobierno eficaz, sistema jurídico y judicial, sistema de reglamentación del sector financiero y redes de protección social— son inseparables de los factores macroeconómicos, físicos y humanos (Banco Mundial, 2001b).

Otros temas relevantes en la agenda del Banco Mundial son la lucha contra la pobreza y la consecución del desarrollo sostenible.

Las vertientes progresistas del Banco Mundial presentan una genuina preocupación por la pobreza y por la carencia de acceso de los pobres a libertades fundamentales de acción y decisión. Los antecedentes más inmediatos de esta perspectiva se encuentran en la ya mencionada estrategia orientada a la *satisfacción de las necesidades básicas*.

El Banco insiste en que se requiere una estrategia más amplia e integral de lucha contra la pobreza que vaya más allá del crecimiento económico y que contemple las oportunidades materiales impulsadas por reformas en los mercados apropiadas para aumentar la equidad; el potenciamiento, es decir, una colaboración activa promovida mediante un sistema de gobierno que contribuya a una mayor eficiencia y responsabilidad por parte de la administración pública, las instituciones jurídicas y los servicios públicos, y con una mayor participación de los pobres en la vida política y en las decisiones de alcance local; y, la seguridad que radica en la reducción de la vulnerabilidad necesaria para mejorar los niveles de bienestar y fomentar las inversiones en capital humano y en actividades de mayor riesgo y más rentables. Para el Banco, estos tres elementos de la estrategia son interdependientes y por tanto orientados a generar círculos virtuosos.

Se otorga un papel importante al aparato de Estado y a las instituciones sociales en la promoción de un potencial del crecimiento económico y de la equidad mediante la reducción de la pobreza. En cuanto a las actuaciones internacionales que son necesarias para combatir la pobreza, el Banco Mundial insta a prestar mayor atención al alivio de la deuda; a hacer más eficaz la cooperación para el desarrollo basada en la ayuda y en la provisión de mayores bienes públicos globales; y, a procurar un comercio internacional más equitativo.

Para el Banco Mundial, la eliminación de la pobreza implica crecimiento, inversión y un fuerte y propicio clima para atraerla –fundamentos macroeconómicos sólidos, buena gobernación e infraestructura básica–; la forma en que esto se diseñe afectará el manejo del medio ambiente (Banco Mundial, 2002). Además, este organismo internacional argumenta que es preciso abordar los problemas del desarrollo y la pobreza desde la perspectiva del conocimiento; esto es, para que el conocimiento ofrezca todos sus frutos, los gobiernos

tienen que reconocer y corregir tanto las diferencias de conocimientos como los problemas de información, con frecuencia en forma simultánea (Banco Mundial, 1999).

Uno de los cambios más relevantes en las concepciones del Banco Mundial es el impulsado por algunas posturas progresistas a su interior ante la influencia de los enfoques *neokeynesianos*. Ello se evidenció en el *Informe sobre el Desarrollo Mundial 2004* titulado *Servicios para los pobres*, en el cual se afirma que los servicios públicos no llegan adecuadamente a los pobres por problemas de acceso, de cantidad y de calidad, y que resulta un error privatizar de manera precipitada y sin las condiciones jurídicas y de mercado necesarias, por lo que es preciso considerar en este proceso que la incitativa privada no muestra interés en los servicios demandados por los más desposeídos, ni mucho menos por resolver los problemas relacionados con la pobreza; y que sectores como la infraestructura, la salud, la educación, el abastecimiento de agua, el saneamiento y la electricidad deben fomentarse con la intervención de los gobiernos (Banco Mundial, 2003).

Por su parte, la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas en su Quincuagésimo Quinto periodo de sesiones realizado en septiembre de 2000 a través de la *Declaración del Milenio* (ONU, 2000b) y de los *Objetivos de Desarrollo del Milenio* apuesta a la formulación de políticas y medidas a nivel mundial, que correspondan a las necesidades de los países subdesarrollados y de las economías en transición, es decir, se aspira a una convergencia de las políticas públicas en el plano internacional.

Los Jefes de Estado y de Gobierno reunidos consideran y acuerdan que el derecho al desarrollo sólo se concretará y se realizará con el logro de un desarrollo sostenido y con la erradicación de la pobreza, apoyándose en un entorno nacional y mundial propicio. Papel importante en esta tarea lo ocuparán la buena gestión de los asuntos públicos en cada país y en el plano internacional, así como la transparencia de los sistemas financieros, monetarios y comerciales, y la eficiencia en la movilización de los recursos necesarios para financiar el desarrollo sostenible.

Como resultado de la *Declaración del Milenio*, se fijan una serie de objetivos con sus respectivas metas para volcar, según se declara, la cooperación internacional en pro de los países más pobres y menos adelantados, especialmente en el África Subsahariana y en el Asia Meridional. Estos principios normativos rectores de la acción para la cooperación internacional se denominan *Objetivos de Desarrollo del Milenio* (ONU, 2000c), y son:

Cuadro 5. Objetivos de Desarrollo del Milenio establecidos por la Organización de las Naciones Unidas

Objetivos	Metas
Objetivo 1: Erradicar la pobreza extrema y el hambre	Meta 1: Reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas con ingresos inferiores a 1 dólar diario Meta 2: Reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas que padecen hambre
Objetivo 2: Lograr la educación primaria universal	Meta 3: Velar por que, para el año 2015, los niños y las niñas de todo el mundo puedan terminar un ciclo completo de educación primaria
Objetivo 3: Promover la equidad de género y la autonomía de la mujer	Meta 4: Eliminar las desigualdades de género en la educación primaria y secundaria preferiblemente para el año 2005, y en todos los niveles de la educación antes del final de 2015
Objetivo 4: Reducir la mortalidad infantil	Meta 5: Reducir en dos terceras partes, entre 1990 y 2015, la tasa de mortalidad de los niños menores de 5 años
Objetivo 5: Mejorar la salud materna	Meta 6: Reducir, entre 1990 y 2015, la tasa de mortalidad materna en tres cuartas partes
Objetivo 6: Combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades	Meta 7: Detener y comenzar a reducir, para el año 2015, la propagación del VIH/SIDA Meta 8: Detener y comenzar a reducir, para el año 2015, la incidencia del paludismo y otras enfermedades graves
Objetivo 7: Garantizar la sostenibilidad ambiental	Meta 9: Incorporar los principios del desarrollo sostenible en las políticas y los programas nacionales e invertir la pérdida de recursos ambientales Meta 10: Reducir a la mitad, para el año 2015, la proporción de personas que carecen de acceso sostenible a agua potable Meta 11: Mejorar considerablemente, para el año 2020, la vida de por lo menos 100 millones de habitantes de los barrios más precarios
Objetivo 8: Fomentar una asociación mundial para el desarrollo	Meta 12: Desarrollar aún más un sistema financiero y de comercio abierto, regulado, previsible y no discriminatorio (incluye el compromiso de lograr una buena gobernabilidad y la reducción de la pobreza, en cada país y en el plano internacional). Meta 13: Atender las necesidades especiales de los países menos adelantados, lo que incluye el acceso libre de aranceles y cupos para las exportaciones de los países menos adelantados, el programa mejorado de alivio de la deuda de los países pobres muy endeudados y la cancelación de la deuda bilateral oficial así como la concesión de una asistencia oficial para el desarrollo más generosa a los países que se hayan comprometido a reducir la pobreza Meta 14: Atender a las necesidades especiales de los países sin litoral y de los pequeños Estados insulares en desarrollo (mediante el Programa de Acción para el Desarrollo Sostenible de los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo y las disposiciones de la XXII Asamblea General). Meta 15: Encarar de manera general los problemas de la deuda de los países en desarrollo aplicando medidas nacionales e internacionales, con el fin de garantizar la sostenibilidad de la deuda a largo plazo Meta 16: En cooperación con los países en desarrollo, elaborar y aplicar estrategias que proporcionen a los jóvenes un trabajo digno y productivo Meta 17: En cooperación con los laboratorios farmacéuticos, proporcionar acceso a los medicamentos de primera necesidad y a precios asequibles, en los países en desarrollo Meta 18: En colaboración con el sector privado, velar porque se puedan aprovechar los beneficios de las nuevas tecnologías, en particular las tecnologías de la información y de las comunicaciones

Fuente: ONU (2000c), *Objetivos de desarrollo de la ONU para el milenio*.

Para contribuir al financiamiento de los *Objetivos de Desarrollo del Milenio*, en marzo de 2002 se realizó en la ciudad de Monterrey (México) la *Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo*, en la cual los Jefes de Estado y de Gobierno reunidos bajo el auspicio de la Organización de las Naciones Unidas acuerdan y firman el llamado *Consenso de Monterrey*, estableciendo que la financiación para el desarrollo tiene como metas erradicar la pobreza, lograr un crecimiento económico sostenido y promover un desarrollo sostenible al tiempo que se avanza hacia un sistema económico mundial basado en la equidad y en la inclusión. El primer paso consiste en alcanzar las metas de desarrollo convenidas internacionalmente en la *Declaración del Milenio*. Se expresa también el compromiso para movilizar los recursos internos; atraer corrientes financieras internacionales; fomentar el comercio internacional y la inversión como motores del desarrollo y del combate a la pobreza; incrementar la cooperación financiera y técnica internacional en pro del desarrollo; promover una financiación sostenible de la deuda; adoptar medidas para el alivio de la deuda externa; y, aumentar la coherencia y cohesión de los sistemas monetarios, financieros y comerciales internacionales (ONU, 2002a:2).

El enfoque necesario para enfrentar los problemas nacionales, internacionales y sistémicos desde la financiación para el desarrollo se propone con carácter de integral, y basado en un desarrollo sostenible que promueva la equidad de género; un enfoque que permita establecer instituciones sólidas y responsables en los distintos niveles. Con el *Consenso de Monterrey* se trató de reunir esfuerzos y crear alianzas para la cooperación que permita reivindicar las condiciones de miles de millones de habitantes en amplias regiones del mundo subdesarrollado; además de generar y canalizar eficientemente los recursos necesarios para contrarrestar la exclusión estructural y la marginación, para redefinir la inserción y la nueva función de estos países en la economía global.

A la par de las declaraciones de la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas y ahondando en muchas de las recomendaciones anteriores, el PNUD muestra interés por alcanzar una *mundialización con rostro humano* (PNUD, 1999). El PNUD reconoce y sugiere que si bien el poder de la globalización puede aportar beneficios económicos y sociales a las sociedades, es importante gestionarla para contrarrestar su potencial que daña a los más débiles. Para este organismo internacional (Ibidem), el logro del desarrollo humano en el contexto de la globalización depende de siete tareas en los

planos nacional e internacional: 1)fortalecer las políticas sociales y demás medidas en pro del desarrollo humano, y adaptarlas a la nueva realidad de la economía mundial; 2)reducir las amenazas de la volatilidad financiera y todos sus costos humanos, en especial, construir instituciones y normas para controlar la expansión y comportamiento mundial de los mercados; 3)adoptar y emprender a escala mundial políticas y medidas más decididas para enfrentar las amenazas mundiales a la seguridad humana; 4)con una decidida acción pública, desarrollar tecnologías en pro del desarrollo humano y la erradicación de la pobreza; 5)reducir la marginación de los países pobres y pequeños mediante políticas fuertes y coherentes en el plano nacional para gestionar su integración en la cambiante economía mundial; 6)solucionar los desequilibrios de las instituciones de la estructura de gobierno mundial, intentando crear un sistema incluyente que procure el desarrollo humano y la equidad; y, 7)formular una organización más coherente, responsable y más democrática de la estructura de gobierno mundial para el siglo XXI.

Como se observa en el siguiente cuadro, desde el año 2000 el PNUD analiza las interconexiones entre el desarrollo humano y expresiones como los derechos humanos, las innovaciones tecnológicas y la democracia.

Cuadro 6. El desarrollo humano y la relevancia de las interconexiones en los planteamientos del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)

Estrategia	Principio	Objetivos
Vinculación entre los derechos humanos y el desarrollo humano.	Los derechos humanos no son una recompensa del desarrollo, sino que son fundamentales para lograrlo.	Asumir a los derechos humanos y al desarrollo humano como dos ámbitos que se refuerzan recíprocamente, aumentando la capacidad de los individuos y protegiendo sus derechos y libertades fundamentales.
Poner el adelanto tecnológico al servicio del desarrollo humano.	El progreso tecnológico ejercerá efectos en los países subdesarrollados si se manifiesta como un proceso de creación de conocimiento y formación de capacidad; esto es, las interconexiones necesarias entre el crecimiento económico, el cambio tecnológico y el desarrollo de las capacidades humanas son fundamentales.	Que las políticas nacionales tiendan a alentar la inversión, la innovación, el acceso y el desarrollo de aptitudes avanzadas; esto implica comprender y asimilar las tecnologías mundiales para adaptarlas a las necesidades locales, lo cual requiere liberar la creatividad de los habitantes mediante ámbitos económicos flexibles, competitivos y dinámicos, así como educarse con la enseñanza de oficios y la capacitación en el empleo para mantener la competitividad de las empresas ante los cambios tecnológicos.
Profundizar la democracia en un mundo fragmentado.	Más que plantear una disyuntiva entre democracia y desarrollo, se destaca que ambos procesos se refuerzan mutuamente: la democracia contribuye a la estabilidad y al desarrollo económico y social equitativo;	-Fomentar el acceso de los pobres al poder político y a la toma de decisiones puesto que es fundamental para la reducción de la pobreza; por ello resulta necesario la construcción de formas firmes y profundas de gobernabilidad democrática en todos los niveles de la sociedad. -Impulsar la participación democrática en el

	esto es, si la democracia aumenta las libertades políticas, las instituciones y los procesos democráticos pueden contribuir al desarrollo, y la misma estabilidad derivada de éste último fortalece la democracia.	entendido de que es una finalidad crítica del desarrollo humano y no sólo un medio de conseguirlo. -Alentar una gestión pública a través de la disposición de instituciones y normas eficaces en las cuales los ciudadanos se sientan representados.
--	--	---

Fuentes: PNUD (2000), *Informe sobre el desarrollo humano 2000* ; PNUD (2001) *Informe sobre el desarrollo humano 2001* ; PNUD (2002), *Informe sobre el desarrollo humano 2002*.

Además, gran cantidad de acciones, propuestas y recomendaciones del PNUD se canalizan al logro de los *Objetivos de Desarrollo del Milenio*. Sin embargo, el organismo no deja de señalar el retraso en la implementación de las medidas para la consecución de estos Objetivos en muchos rincones del mundo. Por tanto, el PNUD (2003) propone un nuevo Pacto de Desarrollo del Milenio con el fin de crear una “nueva alianza entre los países desarrollados y en desarrollo” para aplicar la *Declaración del Milenio*, así como establecer un marco amplio para determinar cómo adecuar y adaptar las estrategias de desarrollo nacionales y el apoyo internacional de los donantes y los organismos internacionales para responder al reto planteado por los Objetivos. También se declara que el fortalecimiento de la gobernabilidad, de las instituciones y la adopción de políticas económicas y sociales sólidas, así como un mayor y sostenido apoyo externo serán necesarios para ello.

Para el PNUD, las inversiones públicas en beneficio de los pobres estimulan el crecimiento económico y, al mismo tiempo, el crecimiento económico es el que hace posibles tales inversiones. Se declara que para escapar de las trampas de la pobreza, los países deben alcanzar una serie de umbrales críticos en materia de sanidad, educación, infraestructura y gobernabilidad, que les permitirán despegar hacia un crecimiento económico sostenido. Por ello, se proyecta que las políticas públicas estarán centradas en cerrar las líneas divisorias de la riqueza dentro de los países, de allí la importancia de que estén en consonancia con los *Objetivos de Desarrollo del Milenio*. Se enfatiza también, que el crecimiento económico dependerá de la forma en que se integran las economías a los mercados mundiales, lo cual también va acompañado de estrategias globales y multisectoriales (Ibidem).

Hacia finales de la década de los noventa y primeros años del siglo XXI, la CEPAL asume la necesidad de transitar del ajuste macroeconómico, de la racionalización del sector

público y de la apertura de los mercados –principios plasmados en el *Consenso de Washington*–, a una visión equilibrada como la eficaz mesoeconomía que postule instrumentos y objetivos más amplios para el proceso de desarrollo, tales como el mejor funcionamiento de los mercados que se consideran incompletos e imperfectos, de las estructuras públicas y demás instituciones formales e informales, para lograr no sólo el crecimiento económico, sino también contemplar la equidad y la cohesión social, la sostenibilidad ambiental y el desarrollo democrático. Se determina en esta perspectiva profundizar la interrelación entre el sector público y el mercado, buscando *reformular las reformas* para responder a los vacíos e inconsistencias de la primera generación. Se propone también, conjugar la apertura económica con una política social más activa, de tal manera que se corrijan gradualmente las grandes desigualdades sociales existentes (véase Ocampo, 1998).

Este organismo internacional reconoce algunos retos macroeconómicos –tales como el manejo de la vulnerabilidad externa– para repensar y reestructurar la arquitectura financiera internacional, sin forzar una mayor apertura de este mercado. Para la CEPAL, se trata de orientar la atención al manejo de las bonanzas más que de las crisis financieras, puesto que estas últimas son resultado de las bonanzas mal manejadas; todo lo cual incluye diseñar políticas apropiadas e instituciones preventivas (Ibidem). El principal giro de este organismo en materia financiera consistió en recomendar controles a los flujos de capitales, así como fondos especiales para enfrentar los ataques especulativos.

En el documento estratégico titulado *Globalización y desarrollo* presentado en el vigesimonoveno periodo de sesiones en mayo de 2002 y que sintetiza gran parte de la labor realizada en el último decenio, la CEPAL declara que el proceso de desarrollo encuentra sus oportunidades dentro de los márgenes de las ventajas ofrecidas por la globalización. Por tanto, se considera necesario diseñar las estrategias nacionales tomando en cuenta las circunstancias impuestas por la creciente inserción de los países latinoamericanos en la economía mundial, así como los riesgos y vulnerabilidades que forman parte del carácter contradictorio y asimétrico de la globalización y que son derivados de las nuevas fuentes de inestabilidad, de la exclusión de aquellos países que no poseen el nivel de competitividad adecuado, y de la acentuación de la heterogeneidad estructural.

El organismo reconoce que esta agenda internacional incompleta tampoco incluye los mecanismos que garanticen la coherencia global de las políticas macroeconómicas de las economías centrales; las pautas internacionales para lograr una adecuada tributación del capital; y, los acuerdos de movilización de recursos (CEPAL, 2002a:13 y 14). En el fondo de estas restricciones, se encuentra la ausencia de una gobernabilidad adecuada para el mundo, lo cual no contempla el contraste entre los problemas de alcance mundial y los procesos políticos gestados en el ámbito nacional y local (Ibidem:14); en este sentido, son reconocidas las tensiones provocadas en los países subdesarrollos por la coexistencia de la globalización financiera y de las políticas macroeconómicas nacionales; y, se atribuye la creciente inestabilidad financiera a la progresiva asimetría entre el dinamismo de los mercados y la ausencia de una gobernabilidad económica adecuada. Más que una desintegración del Estado, la CEPAL sostiene que lo que se presenta es una menguada capacidad de éste, lo cual afecta el papel que puede desempeñar el sector público en la reducción del costo de los procesos de “destrucción creativa”.

La concepción sobre el desarrollo propuesta por la CEPAL no sólo se limita al crecimiento económico, sino que se amplía a la construcción de una nueva agenda mundial que coloque en el centro del debate al concepto de bienes públicos globales. Para la provisión de dichos bienes, se asume como necesaria la reforma de las estructuras internacionales capacitadas para ello, además de obligar a todos los países a contribuir para su financiamiento de conformidad con el principio de “responsabilidades comunes pero diferenciadas”.

Cuadro 7. Estrategias que integran las concepciones de la CEPAL sobre el proceso de desarrollo a principios del siglo XXI

Nueva agenda global	Políticas públicas para mejorar la inserción internacional de América Latina y el Caribe	Estrategias recomendadas a los gobiernos latinoamericanos
*Provisión de bienes públicos globales de carácter macroeconómico. *Concebir al desarrollo sostenible como bien público global. *La corrección de las asimetrías financieras y macroeconómicas. *La superación de las asimetrías productivas y tecnológicas. La plena inclusión de la	*La agenda nacional, conformada con políticas de fomento a las exportaciones, políticas de encadenamientos y formación de aglomeraciones productivas. *La agenda regional, que parte de emprender procesos de integración que incorporen el debate en torno a las reformas de la llamada arquitectura financiera internacional, sin olvidar los que son específicos de la integración productiva y comercial. *La agenda internacional, que mediante	*Una estrategia para el desarrollo de competitividad basada en el papel del conocimiento en la economía. *Una estrategia de sostenibilidad ambiental, que contempla la consolidación de marcos regulatorios claros y consistentes, así como lograr un nivel de gasto público estable, la generación de instrumentos más eficaces y preventivos, encaminados a la integración de las áreas económica y ambiental. *Una estrategia social, que para

migración en la agenda internacional. Asumir a los derechos económicos, sociales y culturales como cimientos de la ciudadanía global.	un enfoque sistémico exige definir e instrumentar políticas apropiadas y armónicas en diversos frentes, sobre la base de instituciones técnicamente sólidas y operacionalmente versátiles.	enfrentar la globalización contempla el cumplimiento de mínimos requerimientos en los rubros de educación, empleo y seguridad en aras de una mayor participación equitativa.
--	--	--

Fuente: CEPAL (2002a), *Globalización y desarrollo*.

Para cumplir con estas recomendaciones, el “regionalismo abierto” es considerada como la estrategia adecuada puesto que enfatiza la complementariedad existente entre las instituciones mundiales y las regionales en una comunidad internacional heterogénea. Se trata pues, de lograr una complementariedad del desarrollo institucional global, regional y nacional, así como una participación equitativa y reglas adecuadas de gobernabilidad. De igual manera, para la CEPAL el espacio nacional es reconocido como básico para el desarrollo y la vida democrática, puesto que desde este espacio es necesario diseñar una serie de estrategias nacionales para enfrentar la globalización. Para el organismo en cuestión, una estrategia económica parte de una disciplina macroeconómica que no sólo se centre en el balance fiscal y en los bajos niveles de inflación, y que sí tome en cuenta la sostenibilidad de la balanza de pagos, la solidez de los sistemas financieros internacionales y la estabilidad de las variables reales (el crecimiento económico y el empleo).

En suma, dichas estrategias se apoyan en una principal para procurar el desarrollo: el modelo orientado al mercado externo en el marco de los sistemas internacionales de producción integrada. Se trata pues, de concebir a la globalización como un proceso histórico y multidimensional que posibilita la actuación y el posible logro del desarrollo más allá de lo económico.

Como a nivel nacional, la acción redistributiva del Estado es esencial para garantizar la igualdad de oportunidades, la institución argumenta que en el plano mundial los esfuerzos nacionales fructificarán plenamente si están complementados con reglas del juego equitativas y estables, y con una cooperación internacional destinada a poner fin a las asimetrías propias del orden global (Ibidem:88).

La CEPAL reconoce que para un crecimiento sostenido no basta con la estabilidad macroeconómica, sino que también son necesarias otras dimensiones del desarrollo como la distribución de oportunidades, la sostenibilidad ambiental, la respuesta a los riesgos de alcance global y la gobernabilidad. Para que el desarrollo sostenible pueda convertirse en realidad, se necesitan recursos públicos que puedan destinarse a la seguridad social, la salud

pública, la educación, la protección del medio ambiente, obras de infraestructura, fomento de la diversidad cultural, estabilidad económica y empleo (CEPAL, 2002b:13). Para algunos de los problemas ambientales globales, entre otros el cambio climático y la pérdida de biodiversidad, se sugiere formular proyectos innovadores de carácter regional o subregional, además de sostener la idea de que el impacto ambiental y social de un esquema de integración en la economía mundial dependerá en alto grado del patrón de especialización que se desarrolle.

Esta concepción del desarrollo esbozada por la CEPAL, aunque con un fuerte rasgo neokeynésiano que privilegia el papel del sector público, también toma en cuenta durante los últimos años la participación de otros actores y agentes en este proceso, tales como los empresarios, las organizaciones no gubernamentales y los organismos internacionales.

En síntesis, hacia el segundo lustro de la década de los noventa y en los primeros años del siglo XXI se evidencia de manera más clara la diversificación y complejización de las concepciones sobre el proceso de desarrollo dentro de los planteamientos de los organismos internacionales y de las mismas políticas públicas nacionales de países como México. Si bien el interés por la estabilización macroeconómica y las políticas deflacionarias continúan arraigadas en gran parte de los documentos estratégicos de estas instituciones, cada vez se esbozan con mayor determinación una serie de reflexiones y posicionamientos que perfilan concepciones sobre el desarrollo que amplían las dimensiones de éste concepto a temas como el cuidado del medio ambiente y la sustentabilidad; la perspectiva de género y la reivindicación del papel de la mujer en la sociedad; el desempeño de los entramados institucionales en la estructuración de los mercados y en la redistribución de la riqueza; las políticas sociales y su vocación para la formación de capacidades en los individuos; la cultura y el capital social como factores claves para el fomento del bienestar social; la cooperación internacional orientada a la provisión de bienes públicos globales; y, las nuevas sinergias entre el sector público y el mercado.

Consideraciones finales sobre el capítulo.

Múltiples son las preocupaciones de los organismos internacionales en la delicada tarea de construir una concepción del proceso de desarrollo que exprese su cosmovisión sobre la

dinámica socioeconómica de las diversas sociedades; que responda a la correlación de poderes en la esfera internacional; que haga funcional la perpetuación de las asimetrías de poder y la desigualdad social en las relaciones internacionales y al interior de los países; y que brinde planteamientos rectores para el diseño e instrumentación de las políticas públicas nacionales. En este sentido, ni un solo organismo internacional ni menos aún alguna concepción sobre el proceso de desarrollo hegemonizan la acción planificadora de los gobiernos, sino que es la interacción de varias entidades, factores, circunstancias internas y externas, y sistemas conceptuales, lo que se encuentra en la base de las políticas públicas nacionales.

Los organismos internacionales son uno de los agentes y organizaciones que más influyen en la reconfiguración global del capitalismo y en el establecimiento de pautas de comportamiento y de directrices de política pública para la inserción actualizada de los países en la economía mundial y para su participación en las posibilidades de *gobernanza* del planeta. En los organismos internacionales se exponen y argumentan las principales perspectivas teóricas y programáticas en torno al proceso de desarrollo que influyen en dichas directrices, por lo que estas entidades colocan al alcance de la toma de decisiones para el diseño de las políticas públicas nacionales ciertos debates y temáticas que prevalecen y permean en el ambiente académico, en la estructura formativa y de pensamiento del funcionariado internacional, y en los movimientos sociales de alcance mundial. Estos debates, estas posiciones, e incluso las filosofías y teorías políticas y económicas que les dan sentido se constituyen como el principal código de comunicación entre el funcionariado nacional y el internacional, expresándose en el caso del primero, más que una imposición, un profundo compromiso e identificación, con las estrategias, acciones y planteamientos sugeridos por ciertos organismos internacionales.

Además, las mismas transformaciones organizacionales y estructurales del modo de producción capitalista, de la misma dinámica de las relaciones internacionales, de los intereses e ideologías que sostienen los grupos hegemónicos, o de los movimientos antisistémicos, modifican, diversifican y hacen más complejos los planteamientos, las perspectivas teóricas, las acciones y el perfil de los funcionarios de los organismos internacionales.

A grandes rasgos, desde la década de los cuarenta hasta finales de los sesenta –tal como lo esbozamos en el tipo ideal de desarrollo histórico formulado a lo largo del capítulo–, la concepción del desarrollo impulsada por los organismos internacionales fue aquella ligada a las teorías de la modernización que vieron en el proceso de industrialización una clave para trascender desde las “sociedades tradicionales” hacia condiciones de desarrollo fomentadas por políticas públicas expansionistas de corte keynesiano. Las conferencias internacionales celebradas entre las décadas de los setenta y noventa, conforman una nueva concepción destinada a orientar las políticas públicas y la cooperación internacional en pro de un desarrollo humano sostenible en todo el mundo; la cual está compuesta por dos dimensiones: la formación de las capacidades humanas, que redundaría en la mejora de la calidad de vida de las personas; y la participación de la sociedad de manera digna, y la oportunidad individual de contar con opciones y de tomar decisiones en la vida de la comunidad. Ambas complementadas con la perspectiva de la sustentabilidad que radica en la viabilidad de las políticas a largo plazo en términos ecológicos y sociales, y permeadas por las políticas deflacionarias y recesivas que apuestan a la estabilización, redefinición y adecuación de la regulación económica, apertura y privatización en aras de intensificar la expansión e integración global del capitalismo como modo de producción y como proceso civilizatorio.

Más que una imposición vertical y unidireccional por parte de uno o más organismos internacionales, la situación es mucho más sutil, puesto que la construcción de una concepción sobre el proceso de desarrollo en las políticas públicas nacionales reviste una mayor complejidad tanto al interior de los países como en sus relaciones internacionales. Lo verdaderamente importante a analizar en la presente investigación es la convergencia –la relación orgánica– de los documentos nacionales con los planteamientos de los organismos internacionales. En este marco, ¿qué relación existe entre los planteamientos expresados y promovidos por los organismos internacionales y el diseño, hechura e instrumentación de las políticas públicas nacionales en América Latina? ¿qué lineamientos proponen para el diseño e instrumentación de las políticas públicas nacionales necesarias para la inserción y acción de los países en la economía global? ¿cómo son asimiladas las diversas concepciones sobre el desarrollo que sostienen los organismos internacionales en la manera en que el funcionariado del sector público piensa este

proceso? ¿cómo se generan las redes de contactos entre el funcionariado de ambas instancias? ¿qué códigos conceptuales y de comunicación comparten, y en cuáles se diferencian? ¿qué márgenes de decisión y de acción tienen los funcionarios nacionales respecto a la planeación del desarrollo? Estas interrogantes fueron importantes al momento de guiarnos en el análisis e interpretación sobre la relación orgánica que se presenta entre los planteamientos y documentos estratégicos de estas instancias y las políticas públicas mexicanas. Ello es efectivo si asumimos que el anterior análisis de los documentos estratégicos de distintos organismos internacionales –y el tipo ideal de desarrollo histórico formulado– fue necesario para desentrañar las filosofías y teorías políticas y económicas, así como el paradigma y concepciones sobre el proceso de desarrollo en los cuales se sustentan y que influyen en el diseño y aplicación de las políticas públicas nacionales que articulan la planeación de dicho proceso.

En concreto y para vincularnos con el siguiente capítulo nos preguntamos cómo se manifiesta en el ámbito nacional lo planteado por los organismos internacionales. En México, gran parte de la complejidad que experimenta la planeación del desarrollo es atribuible a la gravitación que ejercen los organismos internacionales en las concepciones relativas a dicho proceso. Reconociendo esa complejidad, para desentrañar las concepciones sobre el proceso de desarrollo recurrimos a la revisión y análisis de los llamados programas y planes de desarrollo –entendidos como una de las expresiones generales de las políticas públicas mexicanas– en tanto indicadores que nos pueden facilitar la interpretación sobre las transformaciones históricas experimentadas por dichas concepciones.



Capítulo III.

Cambios y especificidades en las concepciones sobre el desarrollo expresadas en los planes y programas generales del gobierno mexicano.

Introducción.

La construcción de mercados no es un proceso espontáneo, ni lineal, ni mucho menos dejado al arbitrio de los más variados actores sociales que intervienen en él; más bien consiste en un proceso estructurado, deliberado y dirigido en el tiempo y en el espacio, así como regulado y legitimado por las diversas instituciones y organizaciones estatales que son el punto de convergencia y de conciliación de los diferentes y hasta contradictorios intereses que a partir de los problemas públicos definidos diseñan un proyecto de sociedad que se pretende como hegemónico. Esto es, la construcción de mercados consiste en un proceso planeado y planificado de acuerdo con la racionalidad y recursos “limitados” de los actores sociales; las perspectivas e intereses de las clases hegemónicas; las ideologías y los sistemas conceptuales que predominan y rivalizan en torno a cierto modelo de sociedad; las resistencias de los grupos opositores; las innovaciones organizacionales, socioinstitucionales y tecnológicas; y las posibilidades de respuesta ante la contingencia.

En este sentido, las concepciones sobre el proceso de desarrollo que predominan en la toma de decisiones en materia de planeación dependen de la modalidad de mercado que se haya construido, que se esté redefiniendo o que se encuentre en plena configuración; así como de la naturaleza que adquiere la distribución de la riqueza en la sociedad.

Las políticas públicas son instrumentos gubernamentales que expresan la conciliación y la toma de decisiones entre variados actores y organizaciones políticos y socioeconómicos que intervienen directa o indirectamente en la construcción de mercados, en el logro del bienestar social y en la promoción y gestión del proceso de desarrollo. Quiénes diseñan mediante las políticas públicas la configuración de la sociedad y de los mercados, de sus relaciones de producción y distribución, y de la praxis en su conjunto, explícita o implícitamente están planeando las características y modalidades con las que el proceso de desarrollo se expresará en la población, en su territorio y en las relaciones que se establezcan con otros sistemas económicos en lo internacional. Construcción de

mercados, redistribución de la riqueza y planeación del proceso de desarrollo son funciones empalmadas y complementarias en la naturaleza de los aparatos de Estado y en la forma en que éstos configuran las relaciones de poder en una sociedad.

De igual manera, las políticas públicas son las expresiones concretas de los gobiernos que sirven para plasmar y comunicar el modelo de sociedad que pretenden; son además los instrumentos estratégicos para intervenir sobre ella alterando, acelerando o retardando su dinámica; moderando o acentuando sus contradicciones; contrarrestando o profundizando los desequilibrios territoriales y sociales; concertando o pugnando con los actores socioeconómicos y políticos antagónicos; estimulando y legitimando los mercados; o asignando equitativa o inequitativamente los recursos. Son las políticas públicas los instrumentos rectores de la acción o la omisión –suponiendo que el no actuar significa también un posicionamiento ante cierto problema público– de los gobiernos; son las expresiones de sus concepciones e ideologías, de sus proyectos y de los intereses de grupo que convergen en la toma de decisiones.

Con la interpretación de lo anterior, resulta preciso preguntarse cómo se expresa ello en un país como México y qué dimensiones y especificidades adquiere. En aras de detallar aún más esta interrogante es necesario preguntarnos: ¿cuáles han sido las funciones del aparato de Estado en torno a la construcción de mercados, a la procuración del bienestar social y a la promoción del proceso de desarrollo? ¿cuáles son las concepciones sobre dicho proceso que se plasman en las políticas públicas y cómo se transformaron?, con la intensificación de los procesos de globalización y con las transformaciones organizacionales del capitalismo, ¿qué características adopta la planeación del proceso de desarrollo en México y, qué actores, agentes y circunstancias influyen en ello? ¿cómo se redefinen esas concepciones sobre el desarrollo ante la reestructuración de las economías latinoamericanas? y, ¿cómo se articulan orgánicamente los planteamientos de los organismos internacionales con las políticas públicas mexicanas? En suma, ¿cómo se construyen las concepciones sobre el proceso de desarrollo expresadas en las políticas públicas y a qué responden las estrategias que contienen y que son adoptadas por los gobiernos?

Para responder a estas interrogantes que estructuran nuestra investigación, más que a las “buenas intenciones” declaradas, haremos referencia a los sistemas doctrinarios o

conceptuales y a las estrategias esbozadas en las políticas públicas, puesto que de ellos se deriva la interpretación propuesta sobre las concepciones del desarrollo y sus transformaciones. De esta manera, desentrañar los cambios experimentados en las concepciones sobre el proceso de desarrollo expresadas en las políticas públicas constituye nuestro objeto de estudio.

Así, los objetivos del presente capítulo consisten en: 1) interpretar la naturaleza de las políticas públicas y de la planeación, sus objetivos, y su papel en la construcción de mercados y en la promoción del proceso de desarrollo, además de identificar esquemáticamente la acción y la postura de otros actores y agentes sociales –organismos internacionales, empresariado, fuerzas sociales opositoras, partidos políticos, entre otros– que participan directa e indirectamente en el diseño de las políticas públicas; 2) analizar las especificidades de las políticas públicas mexicanas propias del modelo de desarrollo que privilegió el fomento de la industrialización y la activa intervención del sector público en la economía, así como de las políticas públicas diseñadas para la construcción del modelo de desarrollo orientado hacia el mercado externo basado en la redefinición y contracción de la intervención directa del gobierno en los procesos de producción, distribución y consumo; enfatizando los indicadores rastreados en los distintos planes y programas generales presentados desde 1934 hasta el presente; 3) con la finalidad de formular un tipo ideal de desarrollo histórico, construir las categorías necesarias para interpretar las especificidades de las estrategias expresadas en las políticas públicas diseñadas y practicadas desde el Primer Plan Sexenal 1934-1940 hasta el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006; 4) analizar e interpretar cómo es concebido durante las últimas décadas el proceso desarrollo en las diferentes políticas públicas promovidas por el aparato de Estado en México; y 5) desentrañar, analizar e interpretar los presupuestos ideológicos; las doctrinas políticas, económicas y sociales y el papel que desempeñan en las políticas públicas mexicanas.

Consideramos que la creación de las categorías –que dicho sea de paso forman parte del tipo ideal de desarrollo histórico– relativas a las continuidades y rupturas en el diseño y el ejercicio de las políticas públicas en México, así como de las relativas a las funciones que ha ejercido el aparato de Estado en el proceso de desarrollo constituye el objetivo principal de esta investigación. Aunque se ha escrito gran cantidad de bibliografía sobre estos temas (Carmona, 1970; Solís, 1980 y 1994; Ceceña Cervantes, 1983; Calva, 1999 y

2000; entre muchos otros), en especial sobre la política económica en distintos momentos del último medio siglo, no se apuesta por una precisión en los conceptos y en las categorías que apoye una minuciosa interpretación sobre la naturaleza y especificidades de las políticas públicas y de la concepción que en ellas se expresa sobre el proceso de desarrollo. Se producen y abundan las posturas contestatarias que señalan los efectos negativos del capitalismo, así como aquellas que enjuician con recelo la actividad gubernamental y la toma de decisiones en este ámbito; se producen y abundan también aquellas interpretaciones que asumen a la clase gobernante como una proyección de los intereses del empresariado; así como aquellas que privilegian el análisis estructural sin atender la interacción entre los actores y entre éstos y las organizaciones donde se reproducen y donde plasman sus ideologías; otras más (Solís, 1980; Calva, 1999 y 2000) sólo enfatizan el análisis de datos estadísticos relativos a los resultados del ejercicio de las políticas públicas.

Se trata pues, en nuestro caso, de identificar y de nombrar los quiebres históricos y las especificidades relativos a la planeación del proceso de desarrollo en México y a la intervención del aparato de Estado en la estructuración de los mercados y en la redistribución de la riqueza. Para ello, será fundamental la siguiente premisa teórico/epistemológica: las estructuras económicas y los actores sociales que históricamente las construyen y perpetúan operan en función del entramado institucional; de las expresiones simbólicas, valorativas e ideológicas; y de las innovaciones tecnológicas y organizacionales de una sociedad, en el marco de una racionalidad limitada enfrentada permanentemente a la incertidumbre y a la necesidad de conciliación entre la variedad de intereses y grupos que pretenden hegemonizar al todo social y modelarlo de acuerdo a sus concepciones.

1.- Sobre el concepto y la naturaleza de las políticas públicas y la relevancia de la planeación en el proceso de desarrollo.

Antes de abordar los documentos oficiales que permitan interpretar las concepciones sobre el desarrollo nos parece pertinente definir y precisar el concepto y la naturaleza de las políticas públicas y del proceso de planeación en aras de acercarnos a la importancia que le otorgamos dentro los objetivos de nuestra investigación a los planes y programas generales de desarrollo diseñados y difundidos en México por el Poder Ejecutivo Federal.

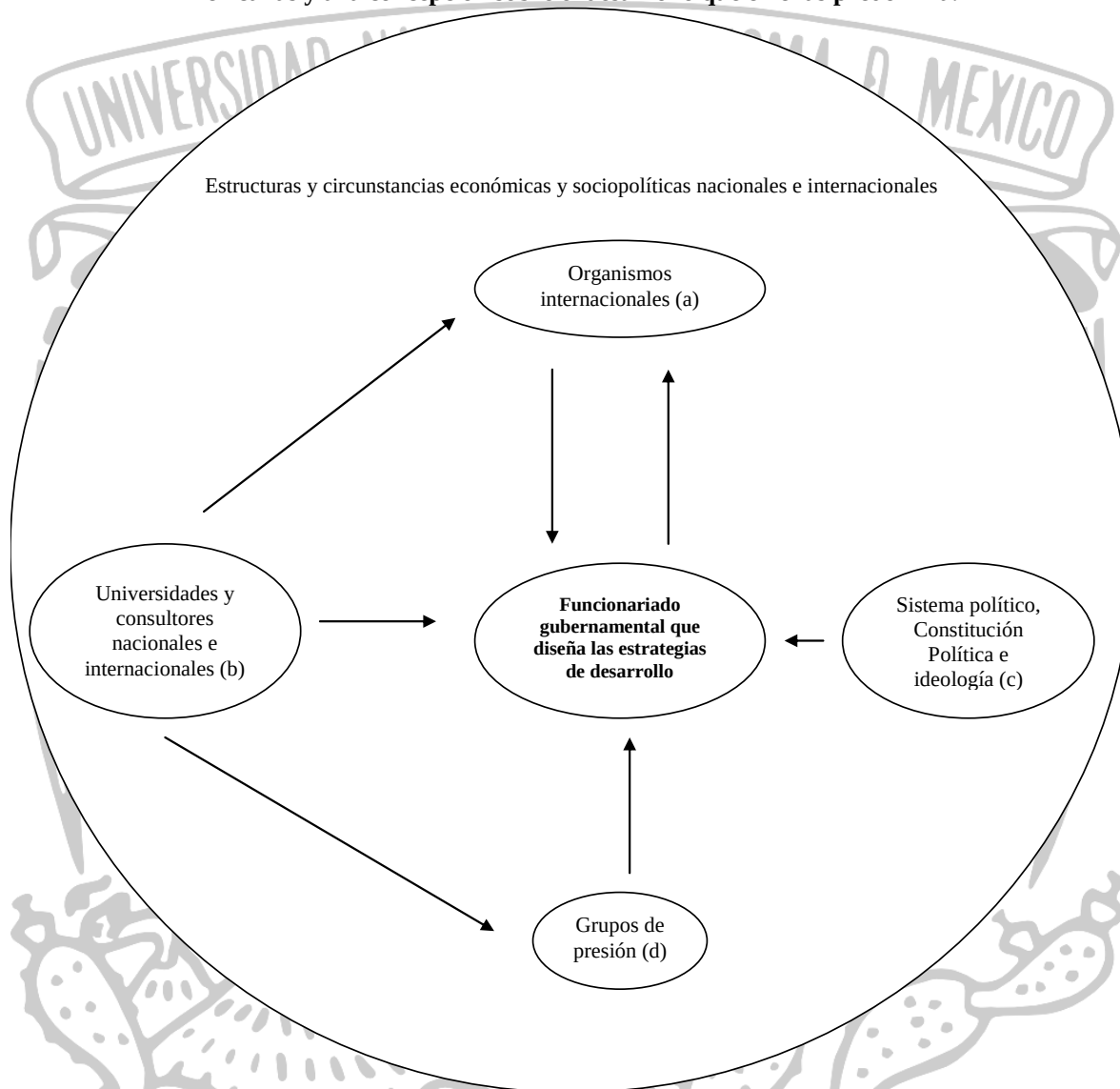
Como las concepciones sobre el proceso de desarrollo en un país forman parte de la manera en que los actores socioeconómicos construyen los mercados, distribuyen la riqueza y toman las decisiones al respecto, resulta importante analizar la naturaleza de las políticas públicas en tanto instrumentos gubernamentales que orientan la estructuración de estos procesos. Las políticas públicas son componentes del entramado institucional y de las expresiones ideológicas de una sociedad. Son las directrices que orientan el ideal de sociedad al cual se aspira, y que definen y delimitan las estrategias a seguir por los actores y agentes interesados. Una política pública es pues, un instrumento que expresa y articula intereses, decisiones y no-decisiones colectivas o de grupo a partir de la correlación de las fuerzas sociales expuestas a la negociación con la finalidad de estructurar cierto modelo de sociedad y de mercado, además de pretender reducir racionalmente la incertidumbre y los riesgos a enfrentar por los distintos actores y organizaciones.

En este proceso de toma de decisiones para modelar lo social desde las políticas públicas, no predominan ni las contingencias que impone el contexto histórico ni el voluntarismo de los actores que desean construir ciertas realidades, sino que más bien, una decisión es un vínculo entre un problema concreto construido a la luz de la correlación de fuerzas e intereses –muchas veces antagónicos– en una sociedad y que adquiere el rango de público en la agenda de gobierno con base en la persuasión, manipulación y estipulación de posibles acciones y soluciones que respondan a las expectativas de los grupos sociales interesados y afectados; es un lazo también entre la racionalidad cognitiva, los deseos, metas y emociones de los actores y las estructuras objetivas, las reglas, las costumbres y demás ordenamientos, y los intereses contradictorios de los actores involucrados. Quienes participan en la toma de decisiones públicas no cuentan con el mismo poder, autoridad, influencia e información sino que los distintos y contradictorios intereses caracterizados por la racionalidad limitada se encuentran en constante conciliación. En suma, la decisión pública, sometida a la racionalidad limitada y a la negociación, es un permanente proceso de descubrimiento/conocimiento/creación/innovación/proyección/deconstrucción de la realidad social; es pues, un proceso de praxis y de transformación social.

En medio de las conflictividades sociales, de las necesidades de la población y de las transformaciones experimentadas en el proceso económico, las decisiones gubernamentales regularmente se inspiran en las teorías económicas y políticas o

paradigmas dominantes creados y difundidos desde las llamadas *universidades globales*, y adoptados y promovidos por los organismos internacionales (véase capítulo II).

Diagrama 5. Los factores, circunstancias y fuerzas sociales en torno al diseño de las políticas públicas mexicanas y a la concepción sobre el desarrollo que en ellas predomina.



Elaboración propia

(a) Entre los organismos internacionales y el funcionariado gubernamental existe una identificación en torno a regímenes internacionales, sistemas conceptuales y estrategias de desarrollo (véase capítulo II).

(b) Las universidades y consultores tanto nacionales como internacionales elaboran teorías del desarrollo y estrategias de política pública que influyen en los sistemas conceptuales del funcionariado gubernamental (véase anexo I).

(c) El sistema político mexicano –caracterizado en su momento por el presidencialismo autoritario, el partido *cuasi oficial* y las relaciones corporativas y clientelares– y la Constitución Política establecen lineamientos generales para la intervención del sector público en el proceso de desarrollo. Además, el discurso político de cada grupo en el poder evidencia una inclinación hacia determinada ideología: *nacionalismo revolucionario*, régimen de economía mixta, renovación moral, modernización de la vida nacional, democratización, liberalismo social, sistema de mercado con responsabilidad social, etc.

(d) El empresariado nacional y extranjero, la prensa, los movimientos sociales, los sindicatos independientes, las organizaciones no gubernamentales, el alto clero, los académicos, entre otros, desean participar en la construcción de los problemas públicos y en las decisiones públicas, y expresan demandas sociales o intereses de grupo con base en sus prioridades.

Luis F. Aguilar Villanueva ha expresado que toda política pública está expuesta y responde a la disponibilidad de recursos fiscales y políticos “limitados” y en muchas ocasiones “escasos”, así como a la multitud de demandas sociales en un entorno marcado por la ausencia de consensos totales que impide compartir proyectos de variado alcance por el conjunto de la sociedad y en especial por las elites que la hegemonizan; esto es, toda decisión y acción gubernamental en el diseño y ejercicio de las políticas públicas se enfrenta a límites legales e informativos; a restricciones políticas (adversas correlaciones de fuerza), administrativas (reticencias e inercias de las burocracias), tecnológicas, cognoscitivas y culturales; a la escasez de recursos públicos; a condicionamientos internacionales; a la presión de poderosos grupos de interés y a la resistencia de organizaciones políticas de oposición (2000:64 y 65).

Siguiendo lo anterior, podemos argumentar que las políticas públicas representan una arena en la que convergen, se enfrentan y concilian los intereses y perspectivas de las distintas fuerzas sociales que sustentan y ejercen el poder o que influyen en él. De esta forma, las políticas públicas no constituyen actividades uniformes y homologadoras, sino que las mismas problemáticas sociales, en función de los intereses involucrados pueden ser resueltas por diferentes caminos, instrumentos y recursos. El abordaje, perspectivas, intereses y prioridades de los actores y organizaciones involucrados en la construcción del problema público y en el diseño de las políticas públicas depende de la especificidad de las concepciones que poseen, es decir, sus sistemas conceptuales y sus categorías estructuran una cierta forma de observar –y por tanto de incidir en– la naturaleza de la sociedad y los ámbitos y problemas que de ella privilegian, o que omiten y dejan de lado.

Como la formación de la agenda de gobierno expresa cuál es la estructura de poder que domina efectivamente el diseño de las políticas públicas y cómo dicha agenda se gesta y configura dentro de los márgenes del sistema político, Aguilar Villanueva (1996) sostiene que quienes en última instancia toman las decisiones en parte expresan las ideas, preocupaciones e intereses de los actores que pretenden influir en las políticas públicas, y en parte introducen sus propias concepciones, visiones, técnicas, intereses y

preocupaciones; de tal manera que la decisión es resultado de la confluencia de los problemas, las soluciones, los medios y recursos, los actores participantes y las oportunidades de elección.

Como las políticas públicas se diseñan para orientar la acción gubernamental, para estructurar los mercados nacionales y vincularlos con la economía mundial, para establecer las directrices del proceso de desarrollo, y para modelar cierto tipo de sociedad, entonces el proceso de planeación se presenta como el ámbito para la convergencia de múltiples actores, organizaciones, concepciones y circunstancias sociales que desean influir en la toma de decisiones relacionadas con la definición, selección y posible solución de los problemas públicos.

En este sentido, la planeación es un cálculo racional que propicia la acción con sentido dentro de una realidad cambiante e incierta caracterizada por variados intereses que entran en conflicto al intentar imponerse como racionalidades válidas y hegemónicas, y que se desea gobernar y encontrarle su “racionalidad”. La planeación, también es un proceso que con sus acciones racionales tiene como finalidad identificar necesidades sociales para construir problemas públicos; establecer prioridades; definir objetivos; calcular medios; decidir acciones; diseñar programas, respuestas y posibles soluciones a dichos problemas públicos, y evitar así el crecimiento del descontento de las fuerzas sociales opositoras y el estallido del conflicto social. Por tanto, para su mayor eficiencia se requiere de la participación social, de reglas que se presenten como justas para la asignación de recursos, de compromisos éticos, de respeto a los derechos y libertades individuales y colectivos, y de la calidad en los servicios y obras públicas (al respecto véase Villanueva, 1996 y 2000; Miklos, 2000).

La planeación es un proceso creativo integrado por etapas o secuencias de decisiones, acciones y eventos interrelacionados que, ordenada y sistemáticamente, concreta total o parcialmente los objetivos definidos, calcula contrarrestar los efectos sociales negativos derivados de los problemas públicos, aprovecha posibles circunstancias futuras y se constituye en el instrumento central de la intervención estatal en la vida de las sociedades (véase Miklos, 2000). Con ella se definen racionalmente las alternativas en el marco de la toma de decisiones gestada con la presencia de aspiraciones, necesidades y demandas colectivas.

2.- Los programas y los planes generales de desarrollo diseñados y promovidos por el gobierno mexicano.

En México, el plan nacional o general es el principal documento gestado en el proceso de planeación y constituye el insumo básico del proceso de programación (Miklos, 2000); sin embargo, la gama de documentos oficiales es mucho más amplia.

Los programas y los planes generales de desarrollo diseñados y promovidos desde 1934 por el Poder Ejecutivo Federal regularmente al inicio de cada sexenio presidencial representan una de las múltiples expresiones de documentos oficiales utilizados por el sector público para incidir en la estructuración del proceso económico y en la distribución de la riqueza. Entre los documentos oficiales que son utilizados para ello destacan: las políticas públicas sectoriales desprendidas de los planes y programas generales de desarrollo; la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las legislaciones nacionales en materia de planeación, mercados y bienestar social –las relacionadas con las empresas públicas, el sistema bancario, la inversión extranjera, el ámbito laboral, la seguridad social, la regulación de la propiedad privada, etc.–; los decretos y las políticas públicas específicas relacionados con la intervención del sector público y con la dinámica del proceso económico; los planes y programas de gobierno diseñados en las entidades federativas y en los municipios; documentos operativos como la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación; variados documentos publicados en el Diario Oficial de la Federación; la suscripción de regímenes internacionales; los tratados y acuerdos comerciales que son parte de los procesos de integración económica; entre otros más.

Sin embargo, como en nuestra investigación no hacemos referencia a los múltiples documentos oficiales que han existido en México y como cada ámbito de las políticas públicas –fiscal, monetario, educación, salud, seguridad social, empresas públicas, etc.– requiere para su estudio de una preparación teórica y técnica sumamente amplia, sólida y especializada que por el momento no poseemos, para cumplir con los objetivos planteados nos limitamos a la revisión, análisis e interpretación de los programas y planes generales o nacionales, entendidos estos como la expresión global de los planteamientos oficiales y de las concepciones en torno al proceso de desarrollo.

Los programas y los planes generales de desarrollo expresan la complejidad de las transformaciones experimentadas por las concepciones sobre el desarrollo. Para los propósitos de nuestra investigación, estas políticas públicas generales fungen como indicadores de los debates, planteamientos, propuestas y estrategias oficiales en torno a la construcción de mercados y a la procuración del bienestar social.

Reconociendo que los programas y los planes generales de desarrollo en parte representan un discurso abiertamente retórico, su utilidad radica en expresar una serie de directrices que estructuran al conjunto de políticas públicas del gobierno mexicano, así como a las acciones de éste. Lo que buscamos en estos documentos oficiales son los conceptos, los referentes generales y las estrategias relativas al cómo crear y distribuir la riqueza. Para la interpretación de estos elementos tomamos en cuenta que las funciones del aparato de Estado históricamente han consistido en normar, orientar y proyectar la acción de toda la población en la economía, así como el uso que se hace de los factores de la producción.

A partir de los planteamientos, propuestas y estrategias interpretadas tras la revisión y análisis de los programas y planes generales, y del pulso que se le tome a los procesos históricos, definimos las categorías relativas a las concepciones sobre el proceso de desarrollo que han prevalecido en las políticas públicas mexicanas.

3.- La ideología del nacionalismo revolucionario y la concepción keynesiano/estructuralista del desarrollo (1934-1982).

A raíz de la ideología que se estructuró en torno a la Revolución Mexicana, la Constitución Política de 1917 representó la primera carta magna en la historia humana que plasma las garantías sociales de los sectores populares y que crea y define la tutela del Estado sobre los derechos de los trabajadores; ello representó una forma histórica de distribución de la riqueza al estipular un salario mínimo y al colocar los cimientos de un sistema de seguridad social.

La ideología del *nacionalismo revolucionario* desplegada con intensidad desde 1920 fundó su racionalidad en el mercado interno, en la construcción de instituciones necesarias para la estabilidad social y política, y en la estructuración de un régimen de economía mixta sustentado en la deliberada y activa intervención del sector público en la

creación y distribución de la riqueza. Con el paso de los años, esta centralidad del aparato de Estado en la vida nacional se extendió debido a la influencia que ejerció la concepción *keynesiano/estructuralista* en el diseño de las políticas públicas mexicanas al menos desde mediados de la década de los cuarenta del siglo XX.

En términos generales, la concepción *keynesiano/estructuralista* promovido después de la Segunda Gran Guerra por la CEPAL y que en el ámbito académico se expresó en las teorías de la modernización —cuya influencia fue muy significativa en organismos internacionales como el Banco Mundial—, constituyeron los argumentos teóricos fundamentales que motivaron el diseño de políticas públicas orientadas a la constitución y ampliación de un mercado interno estructurado con base en la industrialización y la consiguiente detonación de procesos como la urbanización; el acceso masivo al sistema educativo, a la relativa cobertura de la seguridad social y a los medios masivos de difusión; y la masificación del consumo de bienes duraderos y de servicios, con un aparato de Estado orientado por una vocación para la formación de instituciones que consolidaran la secularización de la sociedad (sobre los supuestos de la teoría de la modernización véase Hoselitz, 1960; Rostow, 1960; Germani, 1966 y 1969).

Tanto en México como en el resto de la región latinoamericana, con la Segunda Gran Guerra se estimuló el proceso de industrialización, que pronto sería promovido y canalizado por la perspectiva estructuralista construida desde la CEPAL por pensadores como Raúl Prebisch [(1951, 1963 y 1982); Gurrieri, 1982a y 1982b], Aníbal Pinto, Celso Furtado y José Medina Echevarría, y retomada en el plano internacional por autores como Albert O. Hirschman (1961), Arthur W. Lewis (1955), Ragnar Nurkse (1955) y Paul N. Rosenstein-Rodan (1962).

Con el paradigma *keynesiano/estructuralista* fue rebasada la teoría clásica y convencional del comercio internacional cuyo argumento principal radicó en la especialización de los países a partir de la ventaja comparativa estática y en la política de “libre comercio”, y se sentaron las bases para una directa intervención del sector público como planificador, promotor y regulador del proceso de desarrollo que con sus instrumentos financieros, empresariales y de fomento privilegiaría la transformación de la estructura productiva de las economías latinoamericanas. Dichas funciones estatales se consideraron los factores más viables y factibles para impulsar la industrialización y para

dejar atrás con ello el modelo primario/exportador que acentuó una forma histórica de la dependencia de las economías. Teóricamente se sostenía que con la industrialización sustitutiva de importaciones sería contrarrestado el deterioro de los términos de intercambio provocado por la caída de los precios internacionales de las materias primas frente al aumento de los precios de los bienes manufacturados provenientes de los países industrializados. Para superar los “cuellos de botella” y los desequilibrios en la cuenta corriente y en las necesidades de inversión y ahorro interno, las intervenciones estatales se consideraron fundamentales a fin de otorgar incentivos al despliegue de las capacidades del empresariado privado. Dichos incentivos consistían en implantar mecanismos para mantener protegido y cautivo al mercado interno –por ejemplo, tarifas arancelarias y no arancelarias, derechos de importación y subsidios para la importación de bienes intermedios y de capital–; ejercer políticas de fomento industrial y políticas activas para que el sector público fuese productor de bienes y servicios; y, procurar tipos de cambios subvaluados. En última instancia, el objetivo primordial consistía en constituir una economía mixta y en modificar la estructura productiva y el nivel de vida de la población con base en la intervención del sector público.

Con el modelo de la industrialización para la sustitución de importaciones se postuló reducir el déficit en cuenta corriente y contrarrestar el subdesarrollo de los países periféricos mediante la protección del mercado interno y el fomento a la formación de una estructura industrial para la producción de bienes manufacturados. Con las deliberadas políticas industriales y comerciales de corte proteccionista se aspiró a generar un crecimiento en las economías para dinamizar y ampliar la acumulación de capital y contar con una mayor inversión privada.

En esta concepción la construcción de infraestructura básica y la industrialización se asumieron como los pilares del crecimiento económico, en tanto que el bienestar social sería consecuencia de un “efecto de derrame o de goteo” (spill over) que llegaría hasta los estratos más bajos de la sociedad. Esto es, el logro del crecimiento del producto interno bruto implicaría por añadidura el mejoramiento del nivel de vida de la población mediante la masificación del consumo y la administración de la demanda agregada.

La concepción *keynesiano/estructuralista* asimilada en México por los postulados y por el ejercicio del *nacionalismo revolucionario* tuvo su máxima expresión a partir de la

década de los cuarenta hasta que comienza a cuestionarse en lo político por las intensas movilizaciones sociales de 1968. Durante estos años, en México se construyó una importante infraestructura física, social e institucional y se tuvo durante 1961 y 1970 un crecimiento económico con estabilidad de precios plagado de serias debilidades estructurales. La dependencia financiera, el endeudamiento externo, el rezago del campo, y la baja productividad y competitividad del aparato productivo que se gestaron durante estos años, convergieron con la recesión de la economía mundial originada en los primeros años de la década de los setenta, y pronto precipitaron la crisis de la economía nacional y por tanto la inviabilidad y contradicciones de la concepción sobre el proceso de desarrollo utilizada hasta entonces; sin embargo, a pesar de que en las políticas públicas se reconocieron las vulnerabilidades y debilidades estructurales, el mayor gasto público deficitario y el “boom petrolero” prolongaron unos años más las estrategias basadas en el proteccionismo e intervencionismo del sector público en el proceso económico.

A grandes rasgos, entre 1934 y 1982 el papel del aparato de Estado en México consistió en manifestarse como rector, promotor, planificador, inversionista, propietario de medios de producción, regulador, banquero y benefactor en la estructuración del mercado y en el proceso de desarrollo en general. En los planes y programas generales difundidos por el gobierno federal durante ese largo periodo se observan indicadores sobre las estrategias de desarrollo que confirman esta afirmación, y entre los cuales destacan los expuestos en el siguiente cuadro:

Cuadro 8. Estrategias de desarrollo observadas en las políticas públicas inspiradas en la ideología del nacionalismo revolucionario y en la concepción keynesiano/estructuralista.

Política para la intervención del sector público:

- *La formación de instituciones para la procuración de la estabilidad social y política.
- *La creación y posesión de empresas públicas.
- *El otorgamiento de incentivos al empresariado privado para que fuese partícipe del crecimiento económico a través de su inversión en objetivos sectoriales (1964-1970).
- *La expansión de la capacidad productiva del sector público en ámbitos como el energético y la infraestructura de transporte (1970-1976).

Política económica general:

- *El mercado interno como la racionalidad de las estrategias de desarrollo.
- *La imposición de restricciones al establecimiento de la inversión extranjera directa.
- *El crecimiento económico con estabilidad monetaria y de precios (en especial entre 1958-1970).

Política industrial:

- *El fomento de un proceso de industrialización para la sustitución de importaciones en bienes de consumo (1940-1970).

Política comercial:

- *El establecimiento de barreras proteccionistas en el ámbito del comercio internacional.

Política de inversión y gasto públicos:

- *La inversión pública en sectores estratégicos de la economía nacional.
- *La canalización de inversión pública para el fomento de la industrialización y la función compensatoria de estos recursos ante la insuficiencia de la inversión privada y de las exportaciones (1958-1982).
- *El aumento constante del gasto público para impulsar el crecimiento de la demanda efectiva en el mercado (1970-1976).
- Política de infraestructura:**
- *La construcción de infraestructura básica –en especial aquella infraestructura apropiada para la explotación petrolera, la electrificación, los transportes y el tendido de vías de comunicación– orientada al estímulo del proceso de industrialización y a la integración del mercado interno.
- Política de financiamiento:**
- *La creación de una banca de desarrollo.
- *Asumir al endeudamiento como palanca del crecimiento económico (1970-1982).
- *El petróleo como motor del crecimiento económico (1976-1982).
- Política social:**
- *La participación en la redistribución de la riqueza mediante el reparto de la propiedad agraria, la creación de la tutela sobre los derechos de los trabajadores, la promoción del contrato colectivo de trabajo y de las prestaciones laborales, el establecimiento del salario mínimo y de un régimen de jubilación y pensiones, la creación de un sistema de seguridad social, el otorgamiento de subsidios para el consumo de bienes y servicios básicos, la regulación de los mercados de bienes de consumo para evitar el aumento de los precios, y la estipulación de precios de garantía para los productos del campo.
- *La construcción de infraestructura social apropiada para la formación y ampliación de los sistemas de salud y seguridad social y del sistema educativo.

A partir de estos indicadores enunciamos las categorías que nos permitieron identificar los matices de las concepciones sobre el desarrollo desplegadas durante el predominio de la ideología del *nacionalismo revolucionario* y de la concepción *keynesiano/estructuralista*.

3.1.- El desarrollo como construcción de instituciones y de infraestructura básica.

Como consecuencia de la desorganización económica y sociopolítica derivada de la lucha armada iniciada en 1910 y del reacomodo de las fuerzas sociales que se disputaban la hegemonía del poder político tras el derrocamiento de la dictadura porfirista, se gestó el interés por la construcción de instituciones y de infraestructura básica en aras de sentar las bases para la reorganización el mercado interno, de adoptar una estructura distinta de distribución de la riqueza, y de fundar un nuevo sistema político.

Esto es, después de que entre 1910 y 1917 la actividad económica disminuyó acentuadamente en el norte y en el centro del país, el transporte ferroviario fue seriamente perjudicado, el sistema monetario y financiero se desordenó con la emisión de moneda por parte de los grupos armados, y de que el mercado interno careció de créditos, la

construcción y organización de la infraestructura física, institucional y social para promover, detonar, propiciar y orientar el proceso de desarrollo ocupó un lugar central en los documentos oficiales –incluyendo la Constitución Política– y en las acciones del sector público entre 1917 y 1958.

La construcción de infraestructura básica y del entramado institucional resultó necesaria para restablecer y, en su caso, reordenar y modificar el sistema político, las estructuras económicas y el mercado, y el proceso de distribución de la riqueza en la sociedad mexicana. Sólo con la construcción de instituciones logró concretarse la tan proclamada “Revolución”, en tanto proceso transformador de la nación. Tanto la Constitución Política de 1917 como la fundación del Banco de México y la creación del partido político que encarnó los ideales revolucionarios y que condujo al sendero de la relativa paz social al congregar a la multitud de fuerzas políticas en pugna, constituyeron las instituciones que imprimieron una dinámica tendiente a finalizar con las herencias coloniales, con las luchas intestinas que caracterizaron a gran parte del siglo XIX, y con la dictadura porfirista.

Comienza pues a delinearse, entre 1917 y 1958 y en el escenario de las relaciones capitalistas de producción, un modelo de país que aspiró a la construcción, fomento y articulación de un mercado interno con intensa intervención de las instituciones estatales creadas mediante el “pacto revolucionario” y regidas por las relaciones clientelares y corporativistas contenedoras y cooptadoras del descontento social.

Durante este largo periodo, en el que predominó el ideario del *nacionalismo revolucionario* con diferentes matices y rupturas, se sientan las bases para emprender la modernización del país mediante el impulso al proceso de industrialización bajo la orientación de una política inspirada en el nacionalismo económico tendiente a la creación de un mercado interno. Se realizan grandes inversiones en la construcción de infraestructura física, institucional y social, si bien de manera más acelerada y profunda a partir de 1934, para influir de manera importante y definitiva en el proceso de desarrollo mediante el establecimiento de las directrices a seguir por la intervención del sector público en el proceso económico y en la redistribución del ingreso.

El inicio del progresivo régimen de economía dirigida se acompañó de la intención de enfrentar la solución de las reivindicaciones revolucionarias y del restablecimiento de

los mecanismos de control y cooptación sobre los sectores populares –obreros, campesinos, docentes, militares y clase media en general–, que a partir de ello convergieron en un solo proyecto oficial: el de la *modernización industrializadora en condiciones de crecimiento económico y paz social*. Las políticas públicas, a pesar de sus ambigüedades y deficiencias técnicas, se orientaron entonces a la concreción y materialización de dicho proyecto.

Para lograr la formación de lo que se concibió como el nuevo Estado mexicano, a pesar de la generalizada revuelta por hegemonizar la conducción del desarrollo nacional, entre 1920 y 1934 se inicia la construcción de las instituciones que materializaron de manera relativa los principios nacionalistas. Entre las instituciones formadas durante estos años destacaron la Secretaría de Educación Pública (1921) –paso importante para lograr la laicidad de la enseñanza–, el Banco de México (1925) –convirtiéndose en el emisor único de moneda y en el restaurador y regulador del sistema financiero y bancario–, la Ley de Pensiones Civiles de Retiro –que fue la primera política de seguridad social–, el Banco de Crédito Agrícola, las Comisiones Nacionales de Irrigación y de Caminos, la leyes y códigos que ampliaron el poder de intervención del sector público tales como el Código Nacional Eléctrico y la ley sobre el petróleo, el Impuesto Sobre la Renta (ISR), la Ley Federal del Trabajo (1931), el establecimiento del salario mínimo, el Banco Nacional Hipotecario, y Nacional Financiera (1933) (véase Brom, 1998; Ortiz Mena, 1998; Ayala Espino, 2001).

En suma, se crearon los cimientos y la estabilidad social y política necesarios para la creciente intervención del gobierno en la economía y en la procuración del bienestar social. Con la destacada cantidad de instituciones creadas se respondió a la necesidad de reconstruir y legitimar el aparato administrativo que fortalecería sus capacidades interventoras. De 1920 a 1934, bajo la concepción del desarrollo basada en el *nacionalismo revolucionario*, se reconstruye y moderniza la estructura económica y se posiciona en la brecha de un creciente dinamismo.

Sin embargo, como consecuencia de la Gran Depresión iniciada en 1929, en el ámbito nacional el pacto social revolucionario plasmado en la Constitución Política de 1917 perdía relevancia, derivando ello en inconformidades que demandaron un viraje hacia el fomento de un proceso de desarrollo verdaderamente regido por principios nacionalistas, y menos sujeto a la dinámica y vaivenes del mercado internacional (véase Ayala Espino, 2001: capítulo II).

Entonces, como los términos de intercambio se deterioraron de manera grave, se pretendió desde el aparato de Estado reorientar el proceso de desarrollo hacia la industrialización nacional para impulsar el crecimiento económico. Como respuesta a las repercusiones de la recesión mundial se estimuló la demanda de bienes y servicios, se aumentó el circulante monetario y el gobierno logró captar ingresos, y se instrumentó la libre flotación del peso. Con estas políticas expansionistas para reanimar la economía se creció a una tasa del 11.3 % en 1933 (Ibidem).

Como es sabido, dentro de todo este proceso de formación de instituciones, la joya de la corona edificada por los grupos encabezados por Plutarco Elías Calles fue representada por la principal organización que sería la base para la creación del nuevo sistema político mexicano: el Partido Nacional Revolucionario (PNR) (1929) – posteriormente llamado Partido de la Revolución Mexicana (PRM) (1938) y por último, Partido Revolucionario Institucional (PRI) (1946)–, que puso fin a las pugnas entre los caudillos militares y líderes locales al hacer converger en una sola estructura partidaria a la multitud de grupos, asociaciones, organizaciones y partidos locales que ondeaban la bandera de las causas revolucionarias pero que no contaban con programas políticos para su acción ni representaban a amplios sectores populares sino que estaban dominados por los intereses particulares de sus dirigentes.

Luis Javier Garrido (1982) señala que el principal mérito del PNR en tanto confederación de organizaciones políticas fue el de contribuir a la consolidación del Estado surgido de la “Revolución”; y que al ser una organización de masas y al implantarse en todo el territorio nacional, el naciente partido fue fundamental para influir y controlar la vida política del país, para lograr la estabilidad social mediante la unidad de la clase gobernante que en los años previos fue desbordada por las ambiciones personales de los caudillos y la falta de coordinación en los esfuerzos para la construcción de un proyecto nacional.

Pero es a partir de 1934 cuando el proceso de planeación comienza a adquirir forma debido en gran medida a la vocación interventora que empezó a ejercer con intensidad el sector público en la construcción de los mercados y en la distribución de la riqueza. A partir de las circunstancias históricas tanto nacionales como internacionales y de la correlación de fuerzas en la sociedad, la planeación adquiere relevancia y matices en el marco mucho más

amplio de la concepción que asumió –entre 1934 y 1958– al desarrollo como un proceso consistente en la construcción de instituciones y de infraestructura básica. Entre los matices que podemos observar en documentos oficiales como el Primer Plan Sexenal 1934-1940 (PNR, 1934), el Segundo Plan Sexenal 1940-1946 (PRM, 1941), el Proyecto de Inversiones del Gobierno Federal y Dependencias Descentralizadas 1947-1952 (Banco de México, 1948), y las Consideraciones para un Programa Nacional de Inversiones 1953-1958 (Comisión de Inversiones/Presidencia de la República, 1953), destacan los siguientes:

3.1.1.- Las políticas públicas y las estrategias de desarrollo orientadas a la conciliación nacional.

El control de las masas desde el partido *cuasi oficial* y desde el gobierno mismo, la moderación en el empleo de la fuerza pública, así como la atención a las demandas populares mediante estrategias de desarrollo como el Primer Plan Sexenal 1934-1940 (PNR, 1934) y el Segundo Plan Sexenal 1940-1946 (PRM, 1941), ya con orientación moderada de éste último, fueron en su conjunto factores trascendentales en el logro de la conciliación nacional y de la paz social necesarias para la instrumentación y materialización del proyecto de nación que se intentó definir; para la intervención del gobierno en la economía; para la centralización del poder en la institución presidencial; y para la formación, fortalecimiento y protección del empresariado nacional.

Partiendo de esto, se observa que entre 1934 y 1940 se desplegaron relevantes transformaciones estructurales e incluso la incipiente construcción de instituciones gestada entre 1917 y 1934 es continuada y profundizada en el régimen presidido por el General Lázaro Cárdenas del Río con la gran diferencia de contar ya con una relativa estabilidad sociopolítica necesaria para el ejercicio de un proyecto con vocación nacionalista para fomentar el proceso de desarrollo.

Como la conciliación del gobierno con los distintos grupos sociopolíticos del país era prioridad para alcanzar la paz y la estabilidad definitivas, se buscó para ello, adoptar reformas en las políticas públicas con la finalidad de contener los efectos negativos sobre los niveles de vida derivados de la recesión mundial; fortalecer los mecanismos de control sobre los sindicatos, los movimientos campesinos que aún no veían satisfechas sus demandas y sobre los grupos de poder local y del ejército que aún estaban inconformes;

combatir la creciente corrupción que se imponía; disminuir la represión; y comenzar a satisfacer las demandas de los sectores populares.

Con Cárdenas del Río como candidato a la Presidencia de la República se emprendieron importantes relaciones con las masas populares y con otros sectores sociales, y para enfrentar los problemas que agobiaban a éstos, en el PNR se diseñó el Primer Plan Sexenal 1934-1940 (PNR, 1934), cuyo objetivo central declarado consistió en lograr la paz y la estabilidad para hacer realidad los postulados y compromisos proclamados entre 1910 y 1917 durante la lucha armada, y para enmarcarlos dentro de una política social, económica y administrativa.

De esta forma, con el presidencialismo respaldado por las masas populares, el “Maximato” llegó a su fin, y se inició con amplitud un breve periodo de importantes transformaciones estructurales.

El ya mencionado Primer Plan Sexenal 1934-1940 fue relevante en estos acontecimientos al constituir un documento de corte ideológico, político y programático orientado a conducir el proceso de desarrollo, por vez primera desde una perspectiva integral, con la confluencia de amplios sectores sociales y por la vía pacífica. Sirvió de base para desarrollar una forma de solución respecto a las reivindicaciones y demandas populares surgidas durante la lucha armada y que fueron expresadas al momento de formar las instituciones del nuevo Estado; y construir así la necesaria infraestructura económica e institucional para la diversificación del aparato productivo, acompañado todo ello de la urgencia por plantear la elaboración de un esquema programático sobre las necesidades y prioridades a considerar al momento de la toma de decisiones gubernamentales y de la consiguiente asignación de recursos. Este documento oficial, bajo una concepción acentuadamente nacionalista, pretendió cumplir con los principios y postulados expresados en la Constitución Política de 1917, además de responder a las adversas circunstancias nacionales e internacionales. Una de las principales estrategias enunciadas consistió en orientar las funciones y acciones del sector público en la realización de los principios “revolucionarios”, destacando entre dichas funciones desde la satisfacción de las demandas sociales y la mejora del orden jurídico y de las instituciones para la procuración de justicia hasta la regulación, fomento y fortalecimiento de la economía. Las prioridades del esquema programático del Primer Plan Sexenal 1934-1940 se observan en el siguiente cuadro:

Cuadro 9. Estrategias de desarrollo observadas en el Primer Plan Sexenal 1934-1940

Política para la intervención del sector público:

*Reducir al mínimo las perturbaciones y desajustes en la economía del país, y la inequidad entre la producción y la distribución de la riqueza, a través de la libertad de iniciativa de los empresarios, la libertad de competencia de los comerciantes, y de una actuación del aparato de Estado que radique en constituirse como árbitro para mantener el orden y la coordinación económica entre los agentes del proceso económico. Esto es, ingresar en una primera etapa de un régimen progresivo de economía dirigida.

*Impedir la concentración de capitales y limitar la libertad de competencia con la finalidad de regular los precios.

*Fijar canales de distribución de mercancías o la regulación estatal del comercio interno.

Política agraria:

*Abolir el latifundio mediante un reparto agrario consistente en la dotación y restitución de tierras y aguas. Además, en materia de reforma agraria se proponía el respeto a la pequeña propiedad mediante el impulso al ejido; el otorgamiento de seguridad jurídica y el apoyo material, humano y técnico a los productores agrícolas; el aliento a su organización y capacitación económica a través del crédito para elevar la producción y su nivel de vida; la construcción de un sistema económico nacional de abasto; y la edificación de infraestructura en irrigación.

Política de nacionalización:

*Materializar el precepto constitucional relativo a la nacionalización de los derechos del subsuelo, y ampliar las zonas nacionales de reserva petrolera y minera.

Política de infraestructura:

*Construir infraestructura energética. En especial, se creará un organismo semioficial de apoyo y regulación para intervenir en la industria petrolera; y, se procurará la formación de un sistema nacional de generación, transmisión y distribución de energía eléctrica –suministrada a precios reducidos–, compuesto por empresas semioficiales y cooperativas de consumidores.

*Construir vías de comunicación y obras públicas que faciliten la estructuración y viabilidad del mercado interno y la distribución de sus productos.

Política industrial:

*Fomentar la industrialización para la sustitución de importaciones.

Política para el comercio exterior:

*Transformar la estructura económica nacional y las relaciones comerciales en el plano internacional.

*Impulsar la exportación de materias primas y eliminar las importaciones –salvo las de medios de producción– que compitiesen con industrias locales eficientes.

Política de financiamiento:

*Constituir un moderno sistema de crédito.

Política social:

*Mantener un satisfactorio salario mínimo y bienes de consumo a precios accesibles; privilegiar la contratación colectiva de los asalariados; implantar un seguro social obligatorio; y, procurar condiciones para la adquisición de vivienda higiénica.

*Fomentar la salud y la educación públicas –privilegiando la educación rural, agrícola y técnica, así como el carácter laico y socialista de la enseñanza– mediante mayores recursos e infraestructura.

Política de colaboración de masas:

*Fortalecer a las organizaciones obreras y campesinas; en especial, proteger y desarrollar la organización sindical.

Fuente: Partido Nacional Revolucionario (PNR) (1934), “Primer Plan Sexenal 1934-1940”.

Si bien, el Primer Plan Sexenal 1934-1940 más que puntualizar y especificar metas globales o sectoriales para determinar la manera con que se lograrían los objetivos, sólo enunciaba propuestas generales y orientadoras para las acciones del aparato de Estado, en tanto se asumía como representante genuino y directo de la sociedad. Desde entonces,

aunque de manera contradictoria, vaga y sin precisión técnica y estadística, se considera a la planeación como un instrumento que hace viable la progresiva intervención del sector público en el proceso de desarrollo. Esta política reguladora e interventora tanto en la economía como en los aspectos medulares de la vida nacional, concibe al Estado como un agente activo de gestión y ordenación de procesos vitales, y no sólo como un custodio de la integridad, la paz y el orden públicos (PNR, 1934:192).

En síntesis, el Primer Plan Sexenal 1934-1940 reconoció las necesidades del desarrollo de una economía atrasada y de una sociedad débilmente organizada, por lo que constituyó un periodo de preparación de las condiciones para impulsar el crecimiento económico de largo plazo. A decir de Ayala Espino (2001:capítulo III), en dicha política pública la promoción de la reforma agraria, la construcción de infraestructura física e institucional y la expansión del gasto público eran asumidos como los pilares de un proyecto de desarrollo con fuerte vocación nacionalista y como las bases para las transformaciones estructurales de la sociedad mexicana.

Sin embargo, desde los últimos dos años del gobierno presidido por Lázaro Cárdenas del Río –sobre todo desde la nacionalización de la industria petrolera–, la vocación nacionalista/revolucionaria de las actitudes y acciones estatales adoptan, debido a las confrontaciones entre el gobierno y el sector privado nacional y extranjero, un matiz moderado para consolidar las transformaciones estructurales realizadas y para evitar un conflicto interno que derivase en nuevos enfrentamientos armados (véase Brom, 1998:298, 307 y 308). La profundización de esta moderación se presenta en el sexenio presidencial que transcurre entre 1940 y 1946, marcado por un contexto internacional envuelto en una confrontación bélica de grandes magnitudes y alcances desde 1939 y de la cual saldría victorioso el antifascismo proclamado por los Estados Unidos y la Unión Soviética.

Para contener las luchas sociales después del fortalecimiento de las decisiones gubernamentales mediante las reformas estructurales emprendidas entre 1934 y 1938, tanto el ya entonces llamado Partido de la Revolución Mexicana (PRM) como el mismo gobierno orientaron sus esfuerzos en mayor medida hacia la conciliación con las masas populares y sobre todo con las clases hegemónicas que fueron afectadas por dichas medidas.

La política pública diseñada y ejercida durante el gobierno presidido por Manuel Ávila Camacho fue el Segundo Plan Sexenal 1940-1946 (PRM, 1941). Este documento se

planteó de nueva cuenta dentro de la línea del partido *cuasi oficial* y fungió como su plataforma política para la elección presidencial de 1940. En su elaboración se impusieron los grupos aliados al candidato y en segundo plano quedaron los grupos cardenistas, puesto que los primeros contaron con el PRM como base para la política de colaboración de clases y para el abandono de los principios “revolucionarios” y de las acciones reformistas del gobierno.

Entre las estrategias declaradas en este documento oficial sobresalieron:

Cuadro 10. Estrategias de desarrollo observadas en el Segundo Plan Sexenal 1940-1946

Política para la intervención del sector público:

*Reservar para el Estado una acentuada y progresiva dirección de la economía puesto que las acciones estatales relativas a las actividades industriales, comerciales, de consumo y frente al comercio exterior se concebían como condiciones para el desarrollo nacional y para la organización y crecimiento de la capacidad productiva.

*Privilegiar la intervención estatal para impulsar el uso de los adelantos técnicos en el proceso productivo, y para evitar la injusticia social y el desorden económico en la distribución de la riqueza.

Política de nacionalización:

*Nacionalizar total y definitivamente la industria petrolera.

*Continuar con el control de la nación sobre los recursos básicos y sobre la totalidad de la economía, sin que ello implicase un impedimento a las inversiones extranjeras.

Política económica general:

*Impulsar el crecimiento de la economía a ritmos superiores al incremento poblacional para generar excedentes de recursos financieros que propicien una mayor inversión y un mejoramiento del nivel de vida.

Política agraria:

*Consolidar la reforma agraria fortaleciendo la propiedad ejidal y el uso del trabajo colectivo; impedir la reconstitución del sistema latifundista; y regular la producción agropecuaria para evitar la desorganización y la especulación.

*Estimular la industrialización de los productos agropecuarios, forestales y pesqueros.

Política industrial:

*Fortalecer el proceso de industrialización para la sustitución de importaciones como eje central de la economía mexicana, considerando esenciales a la industria de la transformación y al fomento y coordinación de la industria pesada.

*Dotar a la economía de medios de producción y equipo mecánico necesarios para el crecimiento.

*Racionalizar el uso del trabajo en los procesos industriales.

Política de infraestructura:

*Estimular mediante el gasto público la construcción de infraestructura orientada a la industrialización y en menor medida al sector agropecuario.

*En el ramo de las comunicaciones y de las obras públicas, enfrentar los problemas de acceso a los territorios dotados de recursos naturales, consolidar la integración cultural de los habitantes y mejorar la movilización y distribución de mercancías.

Política energética:

*Incrementar el suministro de energía eléctrica como factor para el desarrollo.

Política para la organización del mercado interno:

*Reformar el régimen general de concesiones, privilegiando su otorgamiento a las empresas paraestatales y a las administradas por los trabajadores.

*Organizar el consumo para proteger los ingresos populares, y establecer formas económicamente eficaces de distribución y circulación de productos.

*Emprender la regulación de los precios de los bienes y servicios en el comercio interno, además de procurar la organización de este sector, con el fin de garantizar ganancias razonables y

productores y comerciantes, así como proteger al consumidor.

Política para el comercio exterior:

*Establecer un sistema regulador de comercio exterior complementado con la política arancelaria, los tratados comerciales y los subsidios.

*Privilegiar la formación de capital privado invertible en productos exportables y de origen totalmente mexicano, así como el fortalecimiento de este sector en el ámbito nacional.

Política laboral:

*Conservar y acentuar, mediante la acción del sector público, el carácter protector de la legislación en materia de trabajo.

*Apoyar la unificación de los trabajadores y robustecer su organización.

*Contribuir a la redistribución de la riqueza producida mediante el reparto de utilidades entre los trabajadores.

Política social:

*Procurar el bienestar social a través de la educación pública, del mejoramiento de las condiciones sanitarias de la población, y de la asistencia pública a los débiles económicos.

Fuente: Partido de la Revolución Mexicana (PRM) (1941), “Segundo Plan Sexenal 1940-1946”.

En general, se consideró en el documento que, para contrarrestar el libre juego de la actividad privada, el Estado debía intervenir para equilibrar fuerzas, suprimir injusticias y transformar la estructura de la sociedad (PRM, 1941:274). De ello se deriva una genuina preocupación por establecer los procedimientos necesarios que garanticen y fortalezcan la ya mencionada dirección de la economía por parte del sector público.

3.1.2.- El definitivo cambio de rumbo en las estrategias de desarrollo.

Finalizada la conflagración internacional en 1945, con la fundación de la Organización de las Naciones Unidas se inició una importante etapa en que la gestación de regímenes internacionales influyó intensamente en la definición y orientación de las concepciones y estrategias de desarrollo adoptadas por los gobiernos nacionales, sobre todo en aquellos que se mantenían en una condición subdesarrollada.

A partir de estos años predominaron con mayor fuerza las concepciones keynesianas del desarrollo que privilegiaban la intervención del aparato de Estado en la economía mediante una mayor inversión pública para aumentar el empleo, la producción y el ingreso nacional, así como el proceso de desarrollo en general mediante la ampliación del “Estado de bienestar” en los países industrializados.

En la mayoría de los principales países latinoamericanos se emprendieron procesos de industrialización con la finalidad de contener el llamado deterioro de los términos de intercambio y la dependencia económica. En México, lo que predominó desde 1940 fue una acentuada acción gubernamental que en aras de la “unidad nacional” no privilegiaría la

atención a los intereses populares, sino que fortalecería las garantías del sector privado y se estimularían las masivas inversiones extranjeras, produciéndose así en el gobierno encabezado por Miguel Alemán Valdés (1946-1952) un definitivo cambio de rumbo en las formas de concebir y planear el proceso de desarrollo.

Ya con plena estabilidad sociopolítica y con una acentuada intervención del aparato de Estado en la economía nacional, las estrategias de desarrollo anteriores a 1946 se propusieron, debido a la debilidad del empresariado mexicano, acelerar el crecimiento del sector industrial con la sustitución de importaciones y con la instrumentación de medidas reguladoras y proteccionistas; además de impulsar el crecimiento sólo de aquellas regiones socioeconómicas dotadas de una mayor fortaleza económica. Para satisfacer estos proyectos, se hicieron grandes erogaciones del gasto público sin contar con un programa rector ni con instrumentos eficaces técnicamente para su planeación y programación, pues recordemos que las políticas públicas correspondientes a los dos sexenios previos sólo presentaron lineamientos y orientaciones de carácter general que no especificaron los medios para lograr las metas.

El contar con nuevas políticas públicas para programar tanto el gasto público federal como la magnitud del ahorro interno, y para conocer las condiciones de los recursos gubernamentales, también fue estimulado por el crecimiento experimentado en las empresas paraestatales y demás organismos descentralizados que eran supervisados y coordinados por la Comisión Nacional de Inversiones. A ello se sumaron las posibilidades de atraer el financiamiento de organismos internacionales como el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), así como las exigencias y disposiciones impuestas por éste para justificar su orientación y utilización. Así pues, observando el Proyecto de Inversiones del Gobierno Federal y Dependencias Descentralizadas 1947-1952 la tendencia consistió en diseñar *políticas públicas orientadas a la atracción de créditos internacionales*.

El Proyecto de Inversiones del Gobierno Federal y Dependencias Descentralizadas 1947-1952 se proponía constituir el primer esfuerzo para la programación de la inversión pública global y sectorial al precisar y jerarquizar proyectos específicos y establecer sus mecanismos de evaluación, así como su repercusión en los indicadores macroeconómicos más importantes (Banco de México, 1948).

En sus planteamientos, esta política pública privilegió las inversiones en infraestructura relativa a las comunicaciones y transportes (destacando la construcción y rehabilitación de ferrocarriles, y la edificación de caminos, de obras marítimas y navales, y de puertos y aeropuertos) para intensificar la integración del mercado interno; además de las inversiones en sectores como el agrícola (obras de irrigación, promoción de cultivos, mejoramiento de semillas, y colonización), industrial (en ramas como la minero-metalúrgica, laboratorios industriales y conservas alimenticias), de energéticos (electrificación, petróleo y gas natural), y en menor proporción las canalizadas al bienestar social en rubros como alcantarillado, agua potable y proyectos de salubridad, de educación y de la Ciudad Universitaria.

Se concibió como un programa para promocionar, continuar y profundizar el proceso de industrialización mediante las inversiones canalizadas a la construcción de mayor infraestructura básica. De esta forma, se aspiró a plantear objetivos acordes con el eficiente aprovechamiento de los recursos materiales y con la dirección del proceso productivo. Se asumió que la población se beneficiaría directa e indirectamente con la ejecución de los proyectos, y que la erogaciones para ello tenderían a aumentar el ingreso nacional (Ibidem). Además, el Proyecto de Inversiones del Gobierno Federal y Dependencias Descentralizadas 1947-1952 fue diseñado como un programa de recuperación económica, partiendo del reconocimiento que se hizo de los aspectos generales de la economía nacional.

Como antes de su diseño se había solicitado, por parte del Banco de México y de Nacional Financiera, un crédito al BIRF por 250 millones de dólares para estimular la recuperación económica y para intensificar la industrialización del país, este organismo internacional exigió, para su otorgamiento, informes y datos estadísticos sobre la evolución de la economía mexicana en los diez años previos, así como una programación de las promociones que en un futuro absorberían los recursos del crédito solicitado. En el mismo proyecto de inversiones se plasmó una descripción de las necesidades para mantener el funcionamiento normal de la infraestructura, así como un inventario de los medios de producción que no se lograron importar en la época de la guerra.

Para 1952, México se veía inmerso en una profunda inestabilidad económica originada en las tendencias recesivas impulsadas por la inflación y la devaluación. La

sociedad mexicana padecía una desigual distribución de la riqueza y una constante alza de los precios que la deterioraba aun más, y se enfrentaba a altas tasas de crecimiento poblacional (para mayores detalles véase Cárdenas, 1996:capítulo I; Ayala Espino, 2001:capítulo III). Además, se contaba con el antecedente de que en anteriores políticas públicas el proceso de desarrollo no fue enfocado desde una perspectiva integral debido al diseño arbitrario y fragmentado de los proyectos.

A partir de estas consideraciones, se diseña el Programa Nacional de Inversiones 1953-1958, teniendo como objetivos: mejorar el nivel de vida de la población; alcanzar una satisfactoria tasa de crecimiento económico –5.9% en promedio anual durante el sexenio–; procurar un desarrollo más coordinado de la economía y con independencia del exterior; incrementar la producción; estabilizar los precios; lograr el financiamiento de la inversión sin incurrir en déficit público y en presiones inflacionarias; estimular una mayor participación del capital nacional en el financiamiento de la inversión; y, privilegiar la canalización de los recursos financieros hacia los sectores más necesitados de fondos, o bien, para hacer frente a los principales problemas económicos (Comisión de Inversiones/Presidencia de la República, 1953:649). En esencia y como objetivo último, este documento oficial se orientó a la procuración del orden y de la disciplina en la programación y ejecución de las inversiones públicas, así como a coordinar las inversiones de las entidades públicas, las empresas paraestatales y los organismos descentralizados. Se trató pues de una *estrategia para el ordenamiento de las inversiones públicas* con miras a lograr el aumento de su productividad, aprovechamiento y rendimiento.

La estructura de las inversiones plasmada en esta política pública agrupó el fomento industrial y agropecuario, las comunicaciones y transportes, y el beneficio social. Esto es, se declaró canalizar fuertes inversiones a la agricultura; más que realizar grandes inversiones en la industria se consideró preciso consolidar las ya existentes para reanudar un proceso de industrialización más activo; construir caminos y rehabilitar el sistema ferroviario para no obstaculizar el proceso económico; aumentar la inversión en la industria petrolera y en la electrificación para responder a la demanda del país; además de invertir en la edificación de escuelas y hospitales. De igual forma, para elevar el nivel de vida se asumió que el producto real aumentase más que el crecimiento poblacional a través del incremento de la productividad de las inversiones mayores por la canalización de ahorro

como fuente de financiamiento. Como parte de su vocación expansionista, se consideró que reducir los gastos de inversión implicaría un trastorno de esta política pública con consecuencias sobre el crecimiento de la economía; incluso, para mantener un considerable nivel de inversión pública, en caso de que los ahorros auténticos y los impuestos no sean suficientes, se planteó no descartar el recurrir a la emisión monetaria como fuente de financiamiento y al capital del exterior –privilegiando los créditos internacionales sobre la inversión extranjera directa– (Ibidem:658 y 659) .

Por vez primera existe una referencia a la planeación regional al proponerse una distribución más eficiente del desarrollo en el territorio para evitar el ensanchamiento de la brecha entre las diferentes regiones del país y para atender las que tradicionalmente fueron marginadas del proceso de desarrollo.

El Programa Nacional de Inversiones 1953-1958 se limitó fundamentalmente a una jerarquización, clasificación y procuración del orden de los gastos gubernamentales a realizar, sin la intención de articular una estrategia de desarrollo de mayores magnitudes y alcances. En suma, se pretendía que con este ordenamiento de las inversiones públicas se construyese mayor infraestructura física impulsora de la industrialización, así como aumentar el volumen de capital invertido con miras a fomentar una expansión económica más acelerada.

3.2.- El desarrollo como expansión del crecimiento económico con estabilidad de precios.

Además de los movimientos de trabajadores que demandaban mejoras salariales, amplias prestaciones y una mayor participación en la toma de decisiones sindicales, el año de 1958 se terminó enfrentando variadas problemáticas como la reducción de los flujos de inversión, el desequilibrio externo de la economía, la pérdida de dinamismo en las actividades industriales, el rezago del sector agrícola y la marginación de los campesinos, y los obstáculos para mantener y fomentar aceptables niveles de vida de la población. Todo ello en su conjunto restringía el crecimiento de la economía nacional.

Antonio Ortiz Mena recuerda que la política económica adoptada en los años previos marcados por tendencias recesivas –bajo crecimiento económico e inflación a niveles moderados– privilegió impulsar la expansión de la economía teniendo como principal instrumento al tipo de cambio, es decir, en 1954 para acelerar el crecimiento se

indujo discrecionalmente una devaluación como medida de política económica; sin embargo, el descontento y la desconfianza no se hicieron esperar y se manifestaron en reacciones como la aceleración de la fuga de capitales y la drástica reducción de las reservas internacionales del Banco de México a pesar del tipo de cambio; incluso, después de la devaluación el crecimiento del PIB llegó a promediar el 6%, en tanto que la inflación se situó a una tasa del 13.4% en 1955 para posteriormente reducirse de manera notable (Ortiz Mena, 1998:35-39).

Además, en el ámbito internacional al presentarse la “Revolución Cubana” –que durante sus inicios mostró una posición nacionalista–, al no contenerse la infiltración soviética y al intensificarse el recelo y el rechazo latinoamericano hacia los Estados Unidos, el gobierno de este país trazó una política de apoyo en 1960 que promoviera el desarrollo socioeconómico de la región al financiar con un fondo inicial de 500 millones de dólares una serie de programas para el bienestar social y la reforma agraria; redondeado esto con la creación de organismos internacionales especializados en la región como lo fue el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Estas expresiones se enmarcaron en el programa de la “Alianza para el Progreso” dado a conocer en Uruguay en agosto de 1961. Sus objetivos centrales fueron: 1) lograr un crecimiento económico en los países latinoamericanos que representara un incremento del PIB per capita de por lo menos 2.5% anual; 2) emprender una reforma social con especial énfasis en la estructura de tenencia y uso de la tierra; 3) diversificar y aumentar exportaciones; 4) promover la industrialización y el empleo; 5) impulsar la educación teniendo como meta eliminar el analfabetismo en 1970; 6) lograr la estabilidad de precios para evitar tendencias inflacionarias y deflacionarias; 7) reformar la estructura de impuestos para favorecer a los grupos de menores ingresos; y 8) elaborar planes integrales de desarrollo con la finalidad de disponer de los recursos estipulados en la Carta de Punta del Este y justificar su ejercicio (recuperados en Cervantes Ceceña, 1983; Ortiz Mena, 1998). Además del apoyo financiero –20000 millones de dólares– se contempló brindar asistencia técnica por parte de los Estados Unidos; sin embargo, con el asesinato de John F. Kennedy, quien se presentó como su principal promotor, la “Alianza para el Progreso” prácticamente no se concretó al cambiar la política exterior de ese país respecto a la región.

Para responder al último objetivo de la “Alianza para el Progreso”, el gobierno mexicano diseñó una serie de documentos estratégicos que delinearon ciertas pautas para intentar construir un sistema de planeación orientado al fomento del proceso de desarrollo. Sin embargo, ello no se plasmó de manera acabada, y a pesar de gozar de un acelerado crecimiento con relativa estabilidad de precios, se acentuaron varias vulnerabilidades y debilidades estructurales como la dependencia financiera del exterior, el aumento del endeudamiento público, la subordinación de las prioridades del sector agropecuario al más intenso estímulo de las actividades industriales que a la postre precipitaría el colapso del primero, además de la pérdida de competitividad y productividad del aparato productivo provocada por la falta de voluntad y decisión políticas para eliminar a tiempo el cada vez más estricto y restrictivo proteccionismo (para mayores detalles véase Cárdenas, 1996:capítulo II; Ayala Espino, 2001). Entre 1958 y 1970, el aparato de Estado mantenía un relevante papel en el fomento del desarrollo; sin embargo, el mayor dinamismo en este proceso lo ejerce el capital extranjero al cedérsele la función de impulsor privilegiado del crecimiento. Esta relativa retracción del aparato de Estado que se planteó respecto a la moderación de las finanzas públicas y sus gastos se atribuyó a la necesidad de emprender esfuerzos para no presionar el nivel de los precios y el tipo de cambio.

En suma, tanto las inversiones extranjeras directas posicionadas en los sectores más dinámicos, así como el creciente endeudamiento gubernamental constituyeron los motores principales de la expansión del crecimiento económico con estabilidad de precios, y a la vez fueron las dos principales debilidades de la estrategia del llamado desarrollo estabilizador. Esto es, entre 1958 y 1970 en los hechos se concibió a *la vulnerabilidad estructural y la dependencia externa como motores de la expansión del crecimiento con estabilidad macroeconómica*.

Las actividades de planeación emprendidas en estos años tuvieron como objetivo jerarquizar la inversión e indicar, estimular y orientar las acciones de la iniciativa privada en el proceso de desarrollo.

El testimonio de uno de los principales artífices de estas políticas públicas nos indica que al formularse la estrategia del llamado desarrollo estabilizador se privilegió crear condiciones de estabilidad de precios para sentar las bases de un crecimiento sostenido, además de conjugar la generación de un ahorro voluntario creciente y la adecuada

canalización de las inversiones con la finalidad de fortalecer los efectos estabilizadores de la expansión económica; es decir, se pretendía con esta estrategia terminar con los ciclos recurrentes de inflación/devaluación que afectaron a la economía mexicana en los años previos a su instrumentación (Ortiz Mena, 1998:49).

La concepción del desarrollo que predominó en este periodo consistió en considerar necesaria a la estabilidad monetaria y de precios para impulsar el crecimiento económico y el bienestar social. Al respecto, Ortiz Mena (1998) ha argumentado que la estabilidad macroeconómica, en especial la relativa al tipo de cambio, constituía un requisito importante para el mejoramiento de los salarios reales; que el logro del bienestar social dependía de un crecimiento económico sostenido motivado por elevados niveles de ahorro e inversión, para lo cual resultaba preciso la reducción de la inflación; que el círculo virtuoso del modelo se cerraba considerando que la estabilidad de precios promovería la formación de ahorro interno y gestaría las condiciones propicias para la inversión, derivándose de esta forma un mayor crecimiento de la economía y mayores oportunidades de empleo, esto es, crecer sin inflación implicaba sanear las finanzas públicas, controlar estrictamente la expansión del circulante y del gasto público –en especial de la inversión pública–, fortalecer la balanza de pagos a través de la promoción de exportaciones agrícolas y del turismo, y promover al sector financiero con el fin de contar con un mayor ahorro voluntario para evitar presiones sobre el nivel de los precios.

Para el mismo Ortiz Mena, el crecimiento y la estabilidad fueron compatibles en la medida en que esta última permite promover el ahorro y la inversión, y se estimula con ello constantemente el crecimiento económico, el cual a su vez hace posible un incremento sostenido de los salarios reales y del ingreso disponible que estimula el ahorro; en suma, se argumentó que la estabilidad macroeconómica –en especial la estabilidad cambiaria– facilitaría la adopción de políticas de cambio estructural en rubros como el incremento del ahorro, la inversión, la productividad y la competitividad de la economía (Ibidem:288).

La estrategia del desarrollo estabilizador consistió básicamente en conjugar la generación de un creciente ahorro voluntario actuando sobre los factores económicos que lo determinan, y la adecuada asignación de los recursos de inversión con el propósito de reforzar los efectos estabilizadores de la expansión económica, y evitar así la presencia cíclica de la inflación y la devaluación (Ortiz Mena, 1969). Para el mismo ex secretario de

Hacienda, el desarrollo económico era concebido como un aumento sostenido del volumen de la producción por hombre ocupado; presuponiendo también un incremento de la dotación de capital que haga viable mejorar la productividad y el ingreso real de la fuerza de trabajo y mantener tasas adecuadas de utilidad.

Las dos principales políticas públicas diseñadas durante estos doce años fueron el Plan de Acción Inmediata 1962-1964 (Comisión Intersecretarial, 1962) y el Programa de Desarrollo Económico y Social de México 1966-1970 (Comisión Intersecretarial, 1966).

Con una mayor pericia técnica que políticas públicas anteriores, el Plan de Acción Inmediata 1962-1964 fue diseñado para acceder a los recursos internacionales presupuestados en los acuerdos de la “Alianza para el Progreso” con la finalidad de cumplir con las proyecciones globales concernientes al quinquenio 1961-1965 y edificar los cimientos para emprender las de los siguientes cinco años, y de enfrentar la recesión económica iniciada en 1961. Como política pública elaborada por la Comisión Intersecretarial (integrada por la Secretaría de la Presidencia y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público), el Plan de Acción Inmediata 1962-1964 puntualizó –por vez primera– las necesidades de inversión tanto del sector público como del privado, desagregándola y especificándola por sectores económicos, además de que se enmarcó en proyecciones realizadas hasta el año de 1970. Su objetivo principal consistió en reaccionar al estancamiento económico de los años previos y revertir sus tendencias; además, se asumió como un intento de planeación a mediano plazo.

Cuadro 11. Planteamientos esbozados en el Plan de Acción Inmediata 1962-1964

Política económica general:

- *Crecimiento del PIB a una tasa media anual del 5% como mínimo.
- *Mantener la estabilidad monetaria con medidas de regulación crediticia para evitar fuertes expansiones del crédito, así como con medidas de protección y fortalecimiento de la balanza de pagos. Además, se sugería procurar la estabilidad de precios para fortalecer el ahorro y su eficaz inversión en el proceso económico; y, emprender una reforma tributaria con el fin de redistribuir la carga fiscal apoyándola en los grupos sociales que poseen mayores ingresos.
- *Mantener una relativa estabilidad del nivel interno de los precios.

Política de inversiones:

- *Actuar con rapidez sobre la actividad económica mediante medidas relativas al monto y estructura de la inversión pública y de la inversión privada –se estipuló que la primera fuese canalizada fundamentalmente al fomento industrial (generación y abastecimiento de energía eléctrica y combustibles) y al bienestar social, en tanto que la segunda se destinaría al desarrollo de la industria y de la construcción–, al consumo público y privado, y al comercio exterior, con la finalidad de estimular el crecimiento económico. Ambos tipos de inversión se orientarían al mejoramiento de la productividad para asegurar un aumento rápido de la oferta interna, del nivel de empleo, y del consumo global.

- *Asumía que con el programa de inversiones del sector público se estimularía el total de las actividades económicas y se mejorarían las condiciones sociales mediante la eficaz orientación y

aprovechamiento del ahorro interno y externo. Para financiar la inversión pública se contemplaron los créditos internos e internacionales y el acceso a los fondos financieros del Programa de la “Alianza para el progreso”.

*Las inversiones públicas cumplirían una función compensatoria para contener la insuficiencia de la inversión privada y de las exportaciones, y fungirían como catalizador para atraer mayor capital privado. Ello considerando que la inversión pública no subsanaría las deficiencias de la inversión privada y de la demanda externa, debido a la imposibilidad de lograr en el sector público un financiamiento no inflacionario y a que éste sector no cuenta con la posibilidad de cubrir la falta de inversión privada y no puede reemplazar al empresariado privado en todas las ramas industriales.

*Ofrecer estímulos fiscales para cumplir con el monto estipulado de las inversiones privadas.

Política de infraestructura:

*Canalizar inversiones públicas a la construcción de obras de irrigación, de edificios públicos, de infraestructura para comunicaciones y transportes (carreteras y ferrocarriles), y de obras para el bienestar social (agua potable, servicios públicos urbanos y rurales, hospitales y centros asistenciales, educación e investigación, y habitación).

Política para el mercado interno:

*Ampliar el mercado interno para aprovechar eficazmente la capacidad productiva acumulada.

*Estimular sectores rezagados como la agricultura y acelerar otros con una alta elasticidad de demanda.

*Aumentar el consumo global, especialmente en los sectores de bajos ingresos, para garantizar el logro de las metas en materia de bienestar social y para imprimir un mayor dinamismo a las actividades productivas rezagadas debido a la falta de demanda o al exceso en su capacidad instalada.

*Fortalecer el poder adquisitivo de la población y mejorar la distribución del ingreso para fomentar así la construcción de un mercado interno más vigoroso.

Política agraria:

*Delinear nuevos planes de crédito agrícola con apoyo de recursos provenientes del exterior.

Política industrial:

*Favorecer la expansión de la capacidad productiva del sector industrial mediante las políticas fiscales, monetarias, comerciales, de crédito y de fomento.

Política para el comercio exterior:

*Vigorizar el proceso sustitutivo de importaciones y estimular la producción orientada a las exportaciones para mantener equilibrada la balanza de pagos.

Política de financiamiento:

*Prever un mayor acceso al ahorro externo, especialmente al crédito de largo plazo, para cumplir con las metas de inversión, compensar probables desequilibrios de la balanza de pagos en cuenta corriente, y para financiar, de manera complementaria, a la inversión sobre todo en industrias básicas.

Política de inversión extranjera:

*Estimular el ingreso de inversión extranjera privada en la industria a niveles que no excedan el 49% del capital de las empresas mixtas.

Política social:

*Extender los programas nacionales de bienestar social y de reforma institucional.

Fuente: Comisión Intersecretarial (1962), “Plan de Acción Inmediata 1962-1964”.

Sin embargo, pese a las altas tasas de crecimiento experimentadas a finales de 1964; al tipo de cambio fijo, estable y con libre convertibilidad; y al aumento de la productividad de los factores de la producción, se presentaron y persistieron varios problemas: una inflación que reanudaba sus tendencias al crecimiento; el rezago del sector agropecuario en relación al dinamismo de la industria y al crecimiento conjunto de la economía; los desequilibrios regionales y los acentuados entre la ciudad y el campo; la desigual

distribución de la riqueza nacional; la insuficiencia de recursos públicos para invertir en el fomento al crecimiento económico y en obras de bienestar social; y los crecientes desequilibrios en el sector externo. Ante ello, el gobierno federal declaró que resultaba preciso fortalecer la política económica para ampliar el mercado interno y para contrarrestar la desigualdad social y lograr así condiciones propicias que impulsaran el crecimiento de la producción y que mejoraran la distribución del poder adquisitivo.

Frente a estas importantes problemáticas se diseñó el Programa de Desarrollo Económico y Social de México 1966-1970 en el cual se trazaron variados objetivos básicos. El contenido de este documento oficial estuvo dotado de pautas normativas e indicativas para las acciones de los sectores público y privado; esto es, estableció una serie de lineamientos y de directrices generales para regular y orientar la inversión pública, al tiempo que estimuló con diversos incentivos la activa participación de la iniciativa privada en las decisiones propias del proceso de desarrollo y en la canalización de inversiones hacia objetivos sectoriales (Comisión Intersecretarial, 1966:capítulo V). Se declaró que con estas orientaciones se buscaba alcanzar un equilibrio dinámico entre los dos sectores.

Cuadro 12. Estrategias de desarrollo expresadas en el Programa de Desarrollo Económico y Social de México 1966-1970

Política para la intervención del sector público: *La influencia gradual del sector público en las orientaciones del mercado mediante sus acciones. Política económica general: *Generar un acelerado crecimiento económico a tasas promedio del 6.5% anual, de tal manera que supere el incremento demográfico y que el ingreso nacional se distribuya equitativamente. *Mantener la estabilidad en el tipo de cambio y combatir las presiones inflacionarias. *El fortalecimiento del mercado interno. Política agraria: *Enfatizar el desarrollo de las actividades agropecuarias, beneficiando a la población rural y asegurando el abasto de alimentos, la provisión de materias primas para la industria, y la producción de bienes de exportación. Adoptar precios de garantía para los productos agrícolas, y continuar con la distribución estatal de dichos productos. Política industrial: *Impulsar el proceso de industrialización con el propósito de absorber los excedentes de mano de obra y mejorar su capacidad competitiva para incrementar la sustitución de importaciones y fomentar la exportación y diversificación de manufacturas y semimanufacturas. Para ello será necesario asegurar el abasto de energía eléctrica y petróleo. Política de infraestructura: *Impulsar la industria de la construcción en tanto motor de las actividades más dinámicas de la economía y de la formación de capital fijo. Esto es, intensificar la formación de capital a través de la construcción de fábricas, caminos, presas, etc. con la finalidad de generar mayor empleo. *Ejercer una activa política de integración de los sistemas de comunicaciones y transporte, en especial de los ferrocarriles. Política de inversión y gasto públicos: *Normar y orientar la inversión pública.
--

Política de fomento de la inversión privada:

*Brindar incentivos a la inversión privada para que participe en el proceso económico: la creación de economías externas mediante el gasto público en obras de infraestructura y en bienestar social (educación y salud); los servicios técnicos y promoción; la protección al mercado nacional a través de la política arancelaria y de controles que conduce a la sustitución de importaciones; el crédito –generado por el ahorro interno– canalizado a la producción, al consumo, a la pequeña y mediana industria, a la vivienda popular, y al comercio exterior; los incentivos fiscales, entre otros.

Política de financiamiento:

*Procurar un financiamiento del desarrollo y de la inversión con recursos provenientes del ahorro interno, asumiendo al endeudamiento público externo como complementario.

*Fomentar el ahorro interno y generar mayores volúmenes mediante el crecimiento con estabilidad.

Política para el desarrollo regional:

*Atenuar y corregir los desequilibrios en el desarrollo tanto en regiones como en las distintas actividades económicas.

Política laboral:

*Absorber el incremento de la fuerza de trabajo mediante el rápido crecimiento de las actividades industriales y de servicios, así como los mayores niveles de productividad en la agricultura.

*Procurar condiciones óptimas de trabajo a través de normas y sistemas de seguridad que ayuden a prevenir accidentes y que eleven la productividad de la mano de obra. En tanto que la política de salarios tenderá a que aumenten, sin que ello implique incrementos en los precios.

*Incorporar el incremento de la fuerza de trabajo urbana al sistema de seguridad social.

Política social:

*Mejorar la distribución del ingreso y las condiciones de vida de la población de bajos recursos.

*Elevar el nivel de vida de la población mediante la ampliación y mejora de la educación, las condiciones sanitarias y asistenciales, de habitación, de seguridad y bienestar social.

Política para la mejora de la administración pública:

*Promover reformas en la administración pública federal para adecuarla al proceso de planeación del proceso de desarrollo.

Fuente: Comisión Intersecretarial (1966), “Programa de Desarrollo Económico y Social de México 1966-1970”.

A grandes rasgos, el Programa de Desarrollo Económico y Social de México 1966-1970 establecía continuar la instrumentación de la política de industrialización con orientación nacionalista pues se decía que la inversión extranjera directa sería canalizada hacia necesidades urgentes como el avance tecnológico donde el capital nacional no fuese suficiente. Ello se impulsaría con el desaliento de aquellas inversiones que compitiesen con las nacionales, y al aplicar una política selectiva en la importación de productos intermedios y de consumo.

3.3.- El intervencionismo estatal y las políticas públicas expansionistas como motores del desarrollo.

Las vulnerabilidades y debilidades de la estrategia para el crecimiento con estabilidad de precios llevaron a la economía a su límite al aumentar considerablemente el déficit público,

el desequilibrio externo y la inflación (6.0% en 1970). El descontento social por la restringida participación política, a pesar de la represión, no fue apagado del todo en el país. Desde el gobierno se intentaron ciertos acercamientos con los sectores populares descontentos y se incrementaron los recursos presupuestales canalizados a la educación superior. Ante las presiones sociales y políticas que demandaban la satisfacción de necesidades de la población, se respondió con políticas públicas expansionistas que utilizaron gasto público deficitario, financiado con emisión monetaria y/o endeudamiento externo excesivos, para la construcción de infraestructura básica, para la implementación de políticas sociales y/o para canalizar recursos al sector paraestatal.

Como quedó explicado en el capítulo I, en el ámbito internacional la década de los setenta se caracterizó por una marcada desestabilización de la economía mundial que tuvo sus orígenes en el agotamiento del patrón de acumulación taylorista/fordista/keynesiano y en la quiebra de los Tratados de Bretton Woods.

En medio de esta caótica dinámica de la economía internacional y de las constantes demandas de distintos sectores sociales en México, el gobierno emprende una mayor intervención en la construcción de los mercados y en la promoción de bienestar social. Con la planeación del desarrollo en estos años se pretende no solo responder a los problemas y desafíos nacionales sino también enfrentar los retos planteados por el incierto rumbo de la economía mundial.

La inestabilidad internacional contrajo las exportaciones mexicanas de materias primas y aumentó el precio de las importaciones; como resultado de ello se elevó el déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos, y para financiarlo se incrementó el endeudamiento externo. Se agregaron también las deficiencias heredadas de la estrategia del desarrollo estabilizador; entre ellas destacaron la desaceleración del crecimiento económico y las tendencias al estancamiento, menores flujos de inversión, falta de dinamismo en los sectores económicos más importantes, desigual distribución de la riqueza y por tanto concentración acentuada de la misma, además de la intensa movilización social causada por el descontento respecto a las prácticas autoritarias del régimen político.

Oficialmente, al nuevo enfoque de la planeación iniciado a finales de 1970 con el gobierno encabezado por Luis Echeverría Álvarez se le denominó “Desarrollo compartido”. Esta estrategia se inaugura intentando una transformación y modernización de la política

tributaria con la finalidad de contener la evasión fiscal e imponer altos gravámenes a las empresas; aumentando el gasto social para impulsar la redistribución del ingreso; y erogando mayor gasto público para estimular el crecimiento (para mayores detalles véase Tello, 1993; Cárdenas, 1996:capítulo III; Ayala Espino, 2001). Estas medidas a la larga representaron un mayor endeudamiento del sector público.

Hacia 1970, la principal deficiencia estructural que enfrentaba el aparato de Estado consistía en el debilitamiento del sector público al estancarse los ingresos tributarios, situación que limitó el gasto del gobierno federal, deterioró el ahorro público, incluyendo el de las empresas paraestatales; de allí que se acentuara la dependencia financiera del gobierno en relación al crédito interno y externo durante la década de los setenta (Ibidem).

El discurso oficial que nutrió la estrategia inicial del “Desarrollo compartido” prometió la reforma educativa para responder a las protestas estudiantiles, el respeto a la propiedad privada para tranquilizar a los empresarios, y la apertura del sistema político para contener el caos generalizado causado por las demandas democratizadoras y por la represión estudiantil. Sin embargo, estas pretensiones se vieron frustradas con el descontento de algunos grupos empresariales que se sintieron desplazados y agredidos con las reformas tributarias que se propusieron. Este distanciamiento entre el gobierno federal y los empresarios prevaleció durante todo el sexenio (véase Tello, 1993).

La estrategia gubernamental del llamado “Desarrollo compartido” se inspiró en dos documentos oficiales: el Programa de Inversión-Financiamiento del Sector Público Federal 1971-1976 y los Lineamientos para el Programa Nacional de Desarrollo Económico y Social 1974-1980 –que diseñado para los últimos años del gobierno presidido por Echeverría Álvarez, en el papel se propuso como una política pública a adoptarse más allá de ese sexenio–. Ambas políticas públicas consideraron a la inversión pública como el principal instrumento para estimular y orientar el proceso de desarrollo, esto es, el aumento constante del gasto público fue el punto central en la estrategia para impulsar el crecimiento de la demanda efectiva en el mercado (Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Secretaría del Patrimonio Nacional y Secretaría de la Presidencia, 1973:88).

Cuadro 13. Las estrategias de desarrollo esbozadas en las políticas públicas del llamado “Desarrollo compartido” (1970-1976)

Programa de Inversión-Financiamiento del Sector Público Federal 1971-1976
Política económica general: *Procurar un crecimiento promedio del PIB de 7% anual. *Contribuir a una mayor generación de empleos productivos sobre todo en los ámbitos rurales deprimidos. Política de inversión y gasto públicos: *Racionalizar los recursos disponibles para la inversión, canalizándolos a proyectos prioritarios y de bienestar social. *Estimular y orientar el proceso de desarrollo mediante la inversión pública. Para ello, resultaba estratégico brindar incentivos mediante la inversión pública a actividades como transportes y comunicaciones, energéticos, industrias básicas, agricultura y obras de bienestar social. *Elevar la productividad del gasto público, la eficiencia en la preparación de proyectos, además de la complementación y operación del capital existente; y orientar el crédito externo a proyectos que contribuyan directamente a reducir el déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos. Política para el comercio exterior: *Disminuir el déficit en cuenta corriente a través de proyectos que elevasen la oferta de bienes exportables y sustituyesen importaciones. Política para el desarrollo regional: *Promover el desarrollo y la integración regionales. Política social: *Elevar el bienestar social de los grupos mayoritarios de la población a través de la ampliación de la educación pública, la seguridad social, el abastecimiento del agua potable, la electrificación y las comunicaciones.
Lineamientos para el Programa Nacional de Desarrollo Económico y Social 1974-1980
Política para la intervención del sector público: *Promover una economía mixta en la cual se combinen el uso de medidas directas e indirectas que procuren la coordinación de la actividad empresarial mediante programas específicos del sector público. *Generar oferta mediante medidas orientadas a expandir la capacidad productiva del sector público en sectores como los energéticos y la infraestructura de transporte, estimulando al mismo tiempo a los productores privados. Política económica general: *Acelerar el crecimiento del producto nacional –7 al 8% anual–. *Favorecer la creación de empleos a un ritmo del 3.4%, con la finalidad de combatir la pobreza. *Impulsar un cambio en la estructura productiva, de tal forma que se privilegien las actividades agropecuarias, las exportaciones, la selectiva sustitución de importaciones, el turismo y la promoción de la industria mediana y pequeña. Política de inversión y gasto públicos: *Impulsar el crecimiento de la demanda efectiva en el mercado mediante el aumento constante del gasto público; el fortalecimiento de los estímulos a las exportaciones con el fin de recibir una mayor demanda externa; y el apoyo a los consumidores con un mayor poder de compra, derivado de la expansión en las oportunidades de empleo. *Canalizar la inversión pública hacia las zonas rurales. Política fiscal: *Instrumentar, con base en los estímulos fiscales, una política activa de exportación para recibir una mayor demanda externa. A través de la misma política fiscal, aumentar el gasto público para canalizar mayores sumas a la agricultura, para modificar el destino de la inversión pública y para orientar la inversión privada hacia los sectores prioritarios. Política industrial: *Alejarse del modelo sustitutivo de importaciones y transitar hacia una industria capaz de emprender la adaptación tecnológica y el acceso a los mercados internacionales con base en la formación de capital humano que sea parte de una política educativa y tecnológica. *Con la finalidad de aumentar la eficiencia de la industria nacional y su posicionamiento en el

exterior, ejercer una nueva política industrial orientada a reducir de manera paulatina el proteccionismo de que goza.

Política para la organización del mercado interno:

*Hacer un uso más racional de los factores productivos, aplicar técnicas de producción intensivas en mano de obra e impulsar el desarrollo tecnológico.

*Ampliar la integración del mercado interno con una política de comunicaciones y transportes.

Política para el comercio exterior:

*Especializar la oferta de exportación de productos manufacturados, sobre todo en aquellas ramas productivas que les brindan a los países subdesarrollados ventajas comparativas por la abundancia relativa de mano de obra y recursos naturales. Para ello será necesario emprender un proceso de sustitución de exportaciones al cambiar la composición de las mercancías vendidas al exterior, esto es, sustituir la venta de productos tradicionales con escaso valor agregado por otros provenientes de las empresas maquiladoras, de la petroquímica y de la participación de los servicios en las ventas totales al exterior. Especial atención la reciben las empresas maquiladoras pues se consideran importantes para elevar el crecimiento del sector industrial.

Política de inversión extranjera:

*Perfeccionar el aparato de promoción y control de la inversión extranjera directa.

Política para el desarrollo regional:

*Fortalecer los polos de desarrollo, fomentar la descentralización y contrarrestar la excesiva concentración de las actividades económicas.

Política social:

*Cambiar los patrones de distribución del ingreso y de la riqueza modificando el destino de la inversión pública entre sectores, grupos sociales y regiones; adoptando políticas educativas y de salud; y mejorando el ingreso familiar.

*Mejorar la capacidad productiva de la fuerza de trabajo mediante mejores oportunidades de salud, alimentación, educación y capacitación. Ello implica fortalecer la formación de capital humano.

Política para la mejora de la administración pública:

*Orientar esfuerzos a la modificación de la administración pública para hacerla más eficiente en cuanto a la coordinación de acciones.

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Secretaría del Patrimonio Nacional y la Secretaría de la Presidencia (1971), "Programa de Inversión-Financiamiento del Sector Público Federal 1971-1976"; y, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Secretaría del Patrimonio Nacional y Secretaría de la Presidencia (1973), "Lineamientos para el Programa Nacional de Desarrollo Económico y Social 1974-1980".

En el contexto de intensa volatilidad financiera internacional, de fugas de capitales, de la negación del empresariado para invertir, y del estancamiento económico, la explosiva intervención del aparato de Estado en la economía –mayor expansión del sector público, de las empresas paraestatales y de los organismos descentralizados– se presentó como la opción más inmediata para reactivar el crecimiento económico. Sin embargo, las contradicciones de dicha intervención no se hicieron esperar y llegaron a su clímax con la devaluación de 1976. Esto es, el creciente desajuste de la economía mexicana que se intentó solucionar con mayor intervencionismo estatal en condiciones deficitarias y de endeudamiento externo desembocaron en la histórica depreciación del peso frente al dólar al pasar de 12.50 pesos –después de 21 años de mantenerse fijo– a 15.69 (para mayores detalles véase Tello, 1993; Cárdenas, 1996:capítulo III).

Así, en medio de la crisis económica desatada en 1976 y después de asumir el poder con una enorme falta de legitimidad por la ausencia de un sistema de partidos en la contienda electoral, el gobierno presidido por José López Portillo prolonga el contradictorio intervencionismo estatal en la economía al explotarse y exportarse los importantes yacimientos petroleros descubiertos en el sureste mexicano. El gasto público ahora se canalizaría en su mayor parte a emprender una intensa explotación de estos recursos y a invertir en la capacidad instalada representada por PEMEX para fomentar una mayor capacidad extractiva que permitiese exportar crudo a los mercados internacionales con el fin de obtener divisas aprovechando la creciente demanda y los altos precios (véase Cárdenas, 1996:capítulo III).

La profundización del intervencionismo estatal y la abundancia de divisas obtenidas de la explotación y comercialización de los entonces abundantes recursos energéticos descubiertos en el sureste del país significó abandonar la disciplina fiscal en 1978 y financiar el crecimiento de la economía con los ingresos petroleros. Paralelamente a ello, se incentivó el endeudamiento externo para continuar ejerciendo la política proteccionista que beneficiaba a la industria nacional y se fijó una política de topes salariales para atraer una mayor inversión extranjera.

Respecto al proceso de planeación, se sientan las bases y se emprenden acciones pioneras para diseñar la estructuración y funcionamiento de un Sistema Nacional de Planeación que comprendió materias como la reforma de la administración pública en su totalidad y la profundización de la planeación global, sectorial y regional.

El principal objetivo declarado en documentos oficiales como el Plan Básico de Gobierno 1976-1982 –aunque no fue estrictamente un plan de gobierno sino mas bien una plataforma electoral del PRI, que sirvió de fundamento a las políticas públicas ejercidas entre 1976 y 1982– y en el Plan Global de Desarrollo 1980-1982 consistió en articular políticas y acciones tendientes a impulsar la recuperación de la economía nacional y a fomentar la cohesión social, y en restablecer los mínimos equilibrios necesarios para fomentar el proceso de desarrollo.

Cuadro 14. Planteamientos de las políticas públicas generales adoptadas entre 1976 y 1982

Plan Básico de Gobierno 1976-1982
*Declara que el desarrollo no sólo depende de las acciones en el plano nacional sino que también demanda integrarlas en una perspectiva más amplia que incluye una definición y un posicionamiento ante el contexto internacional. Política para la intervención del sector público: *Fomentar la planeación por parte del aparato de Estado en las tareas relativas al impulso y rectoría del desarrollo en el marco del sistema de economía mixta. *La intervención del sector público en la vida económica y el cumplimiento de su función redistributiva como tareas básicas para contener la acumulación de la riqueza y la marginación. *Que el Estado cumpla con sus funciones rectoras, coordinadoras, ordenadoras, de aliento, suplencia y promoción en torno al proceso de desarrollo, de tal manera que lejos de abandonar o limitar la acción estatal en la economía, ésta debe ampliarse y perfeccionarse, no sólo para complementar o suplir las deficiencias e insuficiencias de la inversión privada, sino para emprender una acción de planeación y regulación en el sistema de economía mixta. Estimular el crecimiento del ingreso y mejorar su distribución sólo será posible si el Estado asume plenamente su papel de director del desarrollo. *Privilegiar a la empresa paraestatal como agente dinámico del desarrollo, y emplearla como mecanismo de regulación del mercado al intervenir directamente en las transacciones propias de las diferentes etapas de la comercialización con la finalidad de promover la eliminación de los beneficios monopolísticos y de la especulación, así como de propiciar la creación de una estructura de precios acorde con los costos. Política económica general: *Enfrentar la crisis internacional con un nuevo modelo de desarrollo que abata la inflación, el desempleo, el desequilibrio externo y la desigual distribución del ingreso. *Crecer a una tasa promedio de 8% anual entre 1976 y 1982. *Combatar la ineficiencia, aumentar la productividad en aras de redistribuir los beneficios del desarrollo, y fortalecer la posición internacional del país. Política de inversión y gasto públicos: *Canalizar la inversión pública a rubros como los alimentos, los energéticos, la petroquímica básica, los fertilizantes y el sector agropecuario. *Sustituir gradualmente los subsidios al consumo por estímulos a la producción. Política para la organización del mercado interno: *El fortalecimiento del mercado interno se acompañaría de una subordinación de la política fiscal al financiamiento del desarrollo. *Privilegiar el encadenamiento de actividades industriales derivadas de las materias primas con miras a orientarlas hacia la exportación, en lugar de continuar con el criterio de cercanía al mercado como patrón de localización. *Regular los mercados de bienes de consumo con el fin de impedir el aumento injustificado o inmoderado de los precios. Política agraria: *Manejar precios de garantía para los productos agropecuarios y otorgar subsidios agrícolas que promuevan la producción y no el consumo. Política industrial y para el comercio exterior: *Modificar el sistema arancelario y desalentar la sobreprotección de la industria nacional de tal manera que los aranceles se manejen con criterio de fomento industrial y de incentivo a la eficiencia y no como arbitrio fiscal. Política de inversión extranjera: *Regular la inversión extranjera para evitar que limite y descapitalice a la economía nacional, además de procurar su subordinación a la política de desarrollo nacional. *Mexicanizar las empresas estratégicas controladas por extranjeros. Política para el desarrollo regional: *Emprender la descentralización demográfica e industrial, acompañando al proceso de una difusión nacional de la densidad económica. Política social: *En materia de distribución de la riqueza se considera importante la elevación del nivel social y cultural de las mayorías a través del derecho a la salud, el combate a la marginación, el acceso a la

vivienda, la atención a las comunidades indígenas, la igualdad de oportunidades para la mujer, el acceso igualitario a la educación, y la participación de la juventud. Política interior: *Realizar la reforma del sistema político mexicano para ampliar el margen de participación de los partidos políticos y para fortalecer el carácter democrático al reconocer la pluralidad y diversidad de las variadas fuerzas políticas. Política para la mejora de la administración pública: *Ejecutar una reforma administrativa que adecuó las instituciones al contexto de la época para facilitar la rectoría del Estado sobre el proceso de desarrollo y para reorganizar la administración pública.
Plan Global de Desarrollo 1980-1982 Política para la intervención del sector público: *Fortalecer el papel del Estado como orientador e impulsor del desarrollo, así como su capacidad normativa y de gestión, con el fin de afianzar su rectoría en los procesos de producción y distribución de la riqueza. Se considera importante el perfeccionamiento de las empresas públicas para que cumplan funciones como la intervención directa en la producción de bienes y servicios; garantizar el suministro de insumos básicos y energéticos; la ampliación de la infraestructura, los servicios y la industria básica; la creación de economías externas; la expansión de los mercados nacionales y el acceso a los mercados internacionales; la promoción del avance técnico; y la distribución del ingreso mediante la extensión del bienestar social. *Proporcionar congruencia y compatibilidad a la planeación sectorial, regional e institucional; y orientar, mediante directrices indicativas y concertadas, los esfuerzos de los sectores privado y social. Política económica general: *Impulsar el crecimiento acelerado, permanente y estable (8% al año) consolidando la recuperación económica. *La reorientación de la estructura productiva, la modernización de los sectores de la economía y la atenuación de la heterogeneidad estructural. *La estrategia de desarrollo que se consideró necesaria para emprender un posible cambio estructural de la economía se sustentaba en principios básicos como la economía mixta de mercado, el sistema de derechos individuales y sociales, el pluralismo político, la tradición institucional, y un sistema político con vocación nacionalista y de participación popular. *Controlar y abatir la excesiva inflación mediante el estímulo a la producción, a la productividad, a las importaciones selectivas y temporales, el financiamiento del desarrollo con recursos reales, y a la adecuación de la demanda respecto a la capacidad productiva, privilegiando, en el caso de esto último, una modulación del ritmo del gasto público. *El manejo de las políticas tributaria, crediticia, comercial y de gasto público, de tal forma que influyan en la capacidad de demanda y en la generación de oferta. Como el sector público actúa mediante medidas antimonopólicas y de regulación, la interacción entre las políticas referidas contribuye a la determinación de los precios en la economía. *Orientar las políticas de salarios-precios-utilidades-fisco a proteger los salarios, regular los precios de los productos básicos, modular las utilidades, y controlar prácticas monopólicas. *Estimular un crecimiento de la inversión más rápido que el producto nacional, así como un aumento acelerado en el consumo de bienes básicos por encima del incremento poblacional. *Impulsar el aumento de la productividad y la distribución justa de sus beneficios. *La ampliación y la concertación de acciones entre los sectores público, social y privado en el marco de la "alianza para la producción". Política de inversión y gasto públicos: *La racionalización de los gastos y subsidios de la empresa pública. *Procurar la racionalización y eficiencia del gasto público, y en especial, controlar el gasto corriente y asignarlo de manera prioritaria a educación, salud y seguridad social. Ello en el entendido de que el gasto público (en tanto elemento importante de la demanda, impulsor del proceso productivo y orientador de la iniciativa privada) se asumió como un activo y eficaz instrumento para fomentar el crecimiento económico y el bienestar social. *Eliminar los excesivos e innecesarios subsidios al consumo; y, reorientar, moderar y hacer explícitos aquellos que se conserven. Política fiscal:

*Gravar proporcionalmente a quienes más ganan, combatir la evasión fiscal, adoptar el Impuesto al Valor Agregado (IVA), y eliminar los precios oficiales para los artículos importados.

Política industrial:

*Brindar estímulos fiscales a la industria a través de los subsidios.

Política para el comercio exterior:

*La reorientación de las relaciones económicas con el exterior de tal manera que se vea estimulada la modernización y la eficiencia del aparato productivo.

*Impulsar una estrecha y eficiente vinculación de la economía nacional en gradual y constante apertura con el comercio internacional, reestructurando la política comercial para sea reducido de manera pausada el proteccionismo y la dependencia respecto a las exportaciones de petróleo, y para que se fomenten las exportaciones manufactureras y se racionalicen las importaciones en aras de la diversificación, de tal manera que a largo plazo se elimine el déficit en cuenta corriente.

*La reducción del desequilibrio externo a través de la exportación de hidrocarburos.

Política de financiamiento:

*Ejercer una política de desarrollo y de financiamiento de la inversión pública que tenga como palanca principal al petróleo y a la explotación y exportación de hidrocarburos.

*El estímulo a la formación del mercado de valores como nueva alternativa para el financiamiento del desarrollo. De esta forma, pretender un financiamiento no inflacionario de la inversión al acceder a los mercados de dinero y de capital para canalizar el ahorro y los recursos crediticios y reales a los sectores prioritarios de la economía, y para estimular la expansión de la oferta interna de bienes y servicios.

*Asumir al endeudamiento externo como complemento del ahorro interno y como apoyo a las metas de inversión y crecimiento; pero tender a reducir la proporción del financiamiento público con recursos del exterior, y aumentar dentro del endeudamiento interno la proporción de deuda titulada en valores gubernamentales en el público.

Política de inversión extranjera:

*Considerar la participación de la inversión extranjera directa como complementaria, privilegiando su aportación en el campo de la tecnología y en el acceso a los mercados internacionales.

Política para el desarrollo regional:

*Desconcentrar las actividades económicas concentrando las actividades productivas y relocalizando la instalación de la industria exportadora principalmente en ciudades medias y en las zonas costeras y fronterizas de tal forma que funcionen como polos de desarrollo que atraigan a la población rural dispersa y contribuyan a controlar el crecimiento desmedido de las áreas metropolitanas. Se trata de ejercer una adecuada distribución de los asentamientos humanos en el territorio.

Política social:

*Ofrecer a la población empleo y mínimos de bienestar social, privilegiando la satisfacción de las necesidades de educación, salud, alimentación, vivienda, seguridad social, y las relacionadas con los derechos y prestaciones laborales.

*Mejorar la distribución del ingreso entre las personas, los factores de la producción y las regiones geográficas.

*La promoción de bienestar social mediante la adopción de una política social orientada a la generación de condiciones que permitan la incorporación de los individuos más vulnerables y marginados, en lugar de subsidiar su consumo. Complementar esta política social con los objetivos de empleo y distribución del ingreso.

*Obtener una mejoría en el nivel de vida de la población a través del un incremento del consumo.

*Ampliar y mejorar la cobertura en educación básica, y vincular la educación media y superior a las necesidades del aparato productivo.

*Proteger el medio ambiente y hacer un uso racional de los recursos naturales.

Política interior:

*Emprender una reforma social que comience con una reforma política para fortalecer y acelerar el proceso de democratización.

Fuente: Partido Revolucionario Institucional (PRI) (1976), "Plan Básico de Gobierno 1976-1982"; y, Secretaría de Programación y Presupuesto (1980), "Plan Global de Desarrollo 1980-1982".

En general, como puede observarse en los documentos oficiales diseñados entre 1970 y 1980, la planeación del proceso de desarrollo que se realizó durante estos años presentó una mayor apertura y se declaró que el gobierno respondería a las demandas sociales acarreadas desde la década de los sesenta que cuestionaban a fondo el férreo autoritarismo gubernamental. Esto es, en el papel son tomados en cuenta para el proceso de planeación distintos grupos sociales, la totalidad del sector público y las entidades federativas.

Como se observa en los planteamientos de los documentos oficiales registrados en los cuadros 13 y 14, entre 1970 y 1982 el aparato de Estado adoptó funciones de dirección, orientación, regulación, compensación y fomento de la actividad privada. A partir de su revisión, podemos decir que durante estos mismos años se ejercieron *políticas públicas expansionistas promotoras de un explosivo y contradictorio intervencionismo estatal*.

De esta forma, la prolongación forzada del intervencionismo estatal situó el “boom petrolero” de finales de la década de los setenta como palanca del crecimiento económico. Sin embargo, esta ilusión paliativa pronto se desvaneció al caer los precios internacionales del petróleo en 1982, precipitando con ello una nueva crisis económica de enormes magnitudes que terminó por asfixiar, conjuntamente con el alto endeudamiento externo, las funciones económicas que tradicionalmente venía desempeñando el aparato de Estado.

4.- Las políticas deflacionarias y la economía mundial como la nueva racionalidad (1982-2003).

Tanto en los Estados Unidos como en Inglaterra, a principios de la década de los ochenta se generaliza bajo el enfoque monetarista el ejercicio de las políticas deflacionarias para hacer frente a la recesión inflacionaria experimentada por el capitalismo desde los primeros años de la década de los setenta; mientras que en la Unión Soviética se reformó el sistema de planificación centralizada mediante la *Perestroika*. En América Latina y especialmente en México, la recesión inflacionaria del capitalismo desarrollado y la quiebra de los Tratados de Bretton Woods, se expresaron a través de la crisis de la deuda. Este acontecimiento representó un radical punto de inflexión en las concepciones sobre el desarrollo y en la planeación de dicho proceso.

En opinión de varios autores (Girón, 1991 y 1995; Correa, 1992 y 1998; Sánchez-Robles Rute, 1991; Green, 1998; Estay Reino, 1996; Schatan, 1998; Osorio Paz, 1997), los orígenes de la crisis de la deuda en México se explican por la convergencia de dos factores principales: 1) la generación de un excedente de liquidez en los mercados financieros internacionales causado por la recesión inflacionaria que impidió a las economías desarrolladas ejercer una mayor demanda de dinero y de crédito, por la combinación del incremento de la oferta monetaria en los Estados Unidos y del sistema de tipos de cambio flexibles, así como por la abundancia de petrodólares –a raíz del “boom petrolero” de 1973 y de 1979– en la banca privada internacional y su urgente reutilización como instrumentos de crédito; y, 2) las decisiones y acciones gubernamentales que asumieron al endeudamiento externo como palanca del crecimiento económico y como mecanismo para paliar, a través del gasto público deficitario, los siguientes desequilibrios de la economía: la contracción de la inversión privada, las presiones inflacionarias, el aumento del desempleo, los límites en la expansión del mercado interno, el estancamiento de los ingresos fiscales, la sobrevaluación del peso, el subsidio y el proteccionismo industrial, el fuerte incremento de la participación de la inversión pública en la formación bruta de capital, y el déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos.

Estos mismos autores opinan que en un principio, la abundancia de créditos permitió acceder con facilidad a ellos, y más aún, los cuantiosos recursos petroleros descubiertos en la década de los setenta le otorgaron credibilidad y solvencia a México. La contratación de los créditos con la banca privada internacional se realizó en condiciones favorables pues las tasas de interés hasta antes de 1980 eventualmente tendieron a ser bajas e incluso negativas, además de que ante la constante rivalidad interbancaria los acreedores otorgaron préstamos con notable flexibilidad y negligencia. Sin embargo, hacia 1981 se presenta el encarecimiento de créditos y la contracción de la liquidez internacional; aunado a ello, las tasas de interés tendieron a elevarse debido a las políticas deflacionarias adoptadas por el gobierno de los Estados Unidos; esto es, como el abatimiento de la inflación en este país implicó el recorte de la oferta monetaria a través de aumentos constantes de la tasa de interés interna, ello tuvo repercusiones internacionales: el servicio de la deuda de los países subdesarrollados se vio sometido a exigencias que desbordaron la

capacidad de pago de sus gobiernos debido a que muchos de los créditos fueron contratados a corto plazo y en su mayoría para pagar vencimientos.

Por su parte, como es sabido, México acentuó su dependencia respecto al endeudamiento externo puesto que para cumplir con el servicio de la deuda tuvo que continuar contratado créditos; además, hacia finales de 1981 el desplome de los precios internacionales del petróleo se tradujo en la pérdida de divisas provenientes de las exportaciones del energético, y como respuesta a ello el gobierno mexicano recurrió a un mayor endeudamiento externo pero ahora en condiciones adversas marcadas por la escasez de los créditos, las altas tasas de interés y los plazos cortos a que se otorgaban (para mayores detalles véase Green, 1998). El aumento de la deuda y lo gravoso de su servicio condujo a que el gobierno careciera de capacidad de pago, situación esta que obligó a declarar y a negociar una moratoria parcial en agosto de 1982. Ello por supuesto implicó para el gobierno que llegaba al poder en diciembre de ese año asumir compromisos y condicionamientos en materia de política económica, así como someterse a intensas presiones que desembocaron en la reestructuración de la economía mexicana, y a la adopción de nuevas concepciones sobre el proceso de desarrollo que representaron una ruptura radical con la ideología del *nacionalismo revolucionario* y con el paradigma *keynesiano/estructuralista*.

En esta etapa también en los países latinoamericanos se registró la aplicación de nuevas estrategias de desarrollo que abandonaban el fomento del proceso industrializador y modificaban sus sistemas políticos que eran asediados por el autoritarismo militar. Paralelamente a ello, se acentuaron la relevancia e influencia de los planteamientos de organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) respecto al diseño y ejercicio de las políticas públicas; predominando las estrategias referidas a la redefinición y retracción de las funciones del aparato de Estado en la construcción de mercados y en la promoción del bienestar social, así como a la intensa inserción de la economía nacional en la dinámica de la economía global, tal como se expuso en el capítulo II.

En general, como respuesta a la crisis de la deuda y al agotamiento del patrón de acumulación taylorista/fordista/keynesiano los gobiernos latinoamericanos, en gran medida bajo la presión de los acreedores privados internacionales y de entidades como el FMI,

adoptan las medidas de política económica esbozadas en el *Consenso de Washington*. Por ello señalamos que las políticas públicas mexicanas adquieren una nueva naturaleza en el contexto de la expansión e integración global del capitalismo.

Los siguientes enunciados son los indicadores de las estrategias y acciones de gobierno específicas observados en las políticas públicas de los últimos cuatro sexenios presidenciales –Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, y Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006– que evidencian una transformación profunda en las concepciones sobre el proceso de desarrollo y una redefinición de las funciones del sector público:

Cuadro 15. Estrategias que expresan la complejización de las concepciones sobre el desarrollo en las políticas públicas desde 1982

Política económica general: *Asumir a la economía mundial y los sistemas internacionales de producción integrada como la nueva racionalidad (1988-2003). *La procuración de la estabilidad macroeconómica a través de la disciplina fiscal, del equilibrio de la balanza de pagos y del abatimiento de la inflación (1982-2003). *El cumplimiento de las obligaciones relacionadas con el servicio de la deuda (1982-2003). *La reconstrucción de las reservas internacionales (1982-2003). *La desincorporación y privatización de empresas públicas (1982-2003). *La apertura de la economía nacional –especialmente en ámbitos como comercio internacional y los mercados bancario y financiero– a través de la firma y el ingreso de México a tratados y a acuerdos comerciales, y de la remoción de barreras proteccionistas y la redefinición de aranceles (1986-2003). Política industrial: *El fomento de la industrialización orientada a la exportación de manufacturas maquiladas (1988-2003). Política de fomento de la inversión privada: *La gestión de la inversión privada –en especial de la inversión extranjera directa– (1988-2003). *La promoción de la participación del empresariado privado en la construcción y modernización de la infraestructura a través de la figura de la concesión (1988-2003). *La construcción de obra pública con financiamiento privado (1988-2003). Política para las reformas institucionales: *La redefinición y adecuación de la regulación económica (1988-2003). *La reforma de las instituciones para brindarle viabilidad al proceso económico, destacando ámbitos como: el adelgazamiento y la eficiencia de la administración pública, la procuración de justicia, el mejoramiento del entorno legal y normativo –flexibilización de los mercados laborales y el establecimiento de condiciones propicias para la inversión privada–, combate a la corrupción, y el respeto a los derechos de propiedad (1988-2003). Política social: *Incentivar la redistribución de la riqueza a través de la adopción de acciones focalizadas y selectivas con relación a la asignación de subsidios y a la inversión del gasto social (1988-2003). *Generar capacidades a través de una mayor cobertura educativa y en sanidad con el fin de que los individuos logren bastarse a sí mismos (1994-2003). *La adopción de políticas sociales que privilegian la formación de capital social y la atención focalizada de la pobreza extrema mediante la transferencia de recursos monetarios a los grupos marginados (1997-2003). *La apertura a la participación ciudadana, la promoción a la corresponsabilidad entre el gobierno y la sociedad, y el estímulo a la presencia de organizaciones no gubernamentales en el

fomento del bienestar social (1988-2003).

Política interior:

*Emprender la democratización del sistema político mexicano (1988-2003).

Innovaciones en materia de planeación:

*La consideración de las implicaciones ambientales, culturales y de género en la planeación del proceso de desarrollo (1988-2003).

Así, desde hace dos décadas —aunque con mayor intensidad a partir de 1988—, las estrategias y las acciones de gobierno observadas en los documentos oficiales analizados se orientan a generar las condiciones para la integración actualizada de la economía nacional a los mercados internacionales bajo la premisa de que sólo ello garantizará un crecimiento económico sostenido. Según el carácter de las políticas públicas de las últimas dos décadas, la reestructuración radical de la economía y del sector público mexicanos, necesarios para dicha integración, se emprendería mediante una estrategia de estabilización que procure la disciplina monetaria y en el manejo del gasto público, el abatimiento de la inflación, el restablecimiento de niveles adecuados de reservas internacionales, la redefinición y adecuación de la regulación económica, la apertura comercial, la renegociación de la deuda externa y la reorientación del presupuesto para satisfacer las necesidades del servicio de la misma, la desincorporación y privatización de empresas públicas, y en un sentido más amplio, la apuesta por redefinir las funciones del aparato de Estado como agente económico en ámbitos como la orientación, la regulación y la promoción del crecimiento de la economía y del bienestar social.

Desde la adopción del Programa Nacional de Solidaridad en 1988, las políticas sociales adoptadas por el gobierno mexicano representan una nueva forma histórica de redistribución de la riqueza. De la tutela estatal sobre los derechos de los sectores populares mayoritarios y de los subsidios al consumo se transitó a una redistribución de la riqueza que privilegia la atención a la pobreza extrema mediante la provisión focalizada y selectiva de la asistencia social. Esto es, la forma histórica que adquiere la redistribución de la riqueza como función del sector público consiste en estimular la formación de capacidades en los grupos sociales marginados mediante la transferencia de recursos monetarios y el acceso a los servicios de salud y educación con el objetivo de que los individuos sean autosuficientes y asuman la corresponsabilidad en materia de bienestar social.

Si bien los enfoques y los temas a los que hacen referencia las políticas públicas de los últimos tiempos hacen más complejos, se diversifican y se adquieren nuevas

connotaciones para la comprensión y atención –al menos en los documentos consultados– de fenómenos como los desequilibrios medioambientales, las problemáticas de género, la reordenación del territorio y del sistema de ciudades, el fortalecimiento de los municipios, el combate a la pobreza, y la democratización y apertura del sistema político mexicano; lo que se presenta es una inconexión y subordinación de dichos procesos a las políticas deflacionarias que privilegian las estrategias de estabilización, privatización, redefinición de la regulación económica y apertura de la economía nacional. En el mejor de los casos, merecen una referencia tangencial o son asumidas con carácter complementario. Ello a pesar de que las nuevas concepciones sobre el proceso de desarrollo plasmadas en las políticas públicas enfatizan las interconexiones entre las distintos ámbitos de dicho proceso, esto es, se le otorga relevancia en el papel a las complementariedades que se puedan suscitar entre el crecimiento económico con estabilidad de precios, la democratización del sistema político, la preservación del medio ambiente y el acceso a satisfactores básicos para el bienestar social.

Las nuevas concepciones sobre el proceso de desarrollo expresadas en las políticas públicas aplicadas desde 1982 en México representan una reestructuración de las funciones esenciales del aparato de Estado que se traduce en el fortalecimiento del empresariado privado –sobre todo del extranjero– y en la emergencia de nuevos actores y agentes socioeconómicos –los medios masivos de difusión, las organizaciones no gubernamentales, las organizaciones criminales, entre otros– que se reparten el poder fáctico detentado en el pasado por el presidencialismo autoritario y por el partido predominante.

Las variadas concepciones sobre el proceso de desarrollo expresadas en las políticas públicas, sobre las que se discutió en la introducción general de esta investigación, se crean para responder a las necesidades de estructuración de las condiciones que *promuevan y faciliten* los procesos de acumulación y valorización del capital, en especial de aquel ligado a la inversión extranjera y a los mercados financieros. Las políticas públicas mexicanas pretenden también generar la legitimidad del régimen político mediante un discurso que apela a la democratización y al mejoramiento de las condiciones de vida de la población. En ellas también se señala que para su diseño y ejercicio resulta relevante la participación de diversos actores y agentes sociales; tal es el caso de las organizaciones no gubernamentales en materia de política social, y más en concreto desde el año 2001, se

considera importante el estímulo de comunidades gestoras de su propio desarrollo en aras de fortalecer su cohesión y capital sociales y en el entendido de que el aparato de Estado no genera desarrollo sino que sólo lo promueve y lo orienta.

En las políticas públicas de los últimos años se asigna un papel relevante al mercado en tanto se sostiene que puede llegar a ser un mecanismo adecuado en la asignación óptima de recursos, en el incremento de la producción y del empleo, en la corrección –casi automática– de los desequilibrios económicos, en la canalización de la inversión productiva, y en la detonación del crecimiento económico y del bienestar social. Los actores y agentes económicos privados, dentro de esta concepción, adquieren un papel fundamental en la estructuración de los mercados al argumentarse que las intervenciones estatales en el proceso económico pueden generar distorsiones.

Esta redefinición de las funciones estatales en el proceso económico y en el proceso de desarrollo que es expresada en las políticas públicas mexicanas, si bien no implican una desaparición absoluta suponen una intervención selectiva y débil de sus instituciones y actores que trastocan las funciones de agente económico, rector, planificador y promotor activo del desarrollo que desempeñaron abiertamente hasta inicios de la década de los ochenta. ¿Cómo insertar a México en la dinámica de la expansión e integración global del capitalismo? ¿cómo legitimar dicha inserción? ¿cómo construir un mercado que se articule de manera adecuada a la economía mundial? ¿cómo generar una relativa estabilidad social que facilite la integración de la economía nacional con la internacional?, son todas ellas interrogantes que se perfilan, explícita o implícitamente, en el diseño, redacción y ejercicio de las políticas públicas mexicanas de las últimas dos décadas.

A las políticas públicas promovidas y aplicadas en México durante los últimos cuatro sexenios presidenciales es posible categorizarlas como políticas deflacionarias. Con esta categoría nos referimos a estrategias de política económica estrechamente vinculadas al resto de los instrumentos de decisión y de acción del sector público –políticas sociales, políticas sectoriales, etc.– cuya vocación consiste en contener la inflación y en promover la estabilidad macroeconómica aun a costa y en detrimento del crecimiento económico y de un mayor empleo. Son estrategias que han derivado en un estancamiento de la economía, en un desmantelamiento del aparato productivo nacional al procurar la orientación hacia el mercado internacional como condición necesaria, y en una conversión de la inversión

productiva en especulativa (sobre los efectos negativos de las políticas deflacionarias véase Cárdenas, 1996:capítulos IV y V; Calva, 1999 y 2000; Guillén Romo, 2000).

La planeación del proceso de desarrollo que se evidencia en dichas políticas públicas se realiza desde un enfoque fundamentalmente sectorial, obviando y en muchos casos no incorporando las consideraciones y dimensiones territoriales, espaciales o regionales del desarrollo. Son esfuerzos que también se limitan a una visión temporal de corto y mediano plazos acorde con los relevos sexenales y con la ausencia de un proyecto de nación que identifique y articule a la mayoría de la población. Más aun, las variadas dimensiones de la política económica y de la política social se encuentran desarticuladas, fungiendo muchas veces la segunda como un mecanismo compensador de los efectos y desequilibrios sociales negativos derivados de la programación y aplicación dogmáticas de la primera.

Si partimos de la tesis de que en el ámbito mundial se promueve desde los organismos internacionales una estandarización y armonización de las políticas públicas, entonces resulta necesario comprender la relevancia de la coordinación interestatal de las estrategias de desarrollo. Las políticas deflacionarias ejercidas desde la década de los setenta en diversos países tuvieron la finalidad de responder a la crisis estructural primeramente padecida en las naciones capitalistas altamente industrializadas y en lo inmediato exportada a la periferia. Es decir, las políticas para la apertura, la privatización y la estabilidad de precios adoptadas en América Latina, en el marco de la coordinación y estandarización mundial de estrategias, fungieron como generadoras de escenarios que posibilitaran sortear la crisis estructural, exportar los déficit de los países centrales a los periféricos, minimizar los riesgos y la incertidumbre, y fortalecer el posicionamiento de las redes empresariales globales piloteadas por los inversionistas transnacionales.

Como se expuso ampliamente en el capítulo II, el sistema de organismos internacionales y la correlación de fuerzas que se presenta entre ellos, colocan en el debate mundial ciertas preocupaciones, teorías y estrategias de acción relacionadas con gran multitud de temas y fenómenos que llegan a desestabilizar o tensar la dinámica de las relaciones internacionales y la provisión de bienes públicos globales. La gravitación que estos posicionamientos y estrategias ejercen sobre las políticas públicas adquiere diversas aristas y connotaciones dependiendo de la influencia que tenga cierto organismo

internacional en los órganos y funcionarios de gobierno nacionales y en su agenda pública. Esta influencia se hace viable dada la recepción que los funcionarios gubernamentales realizan respecto a esas teorías, propuestas y estrategias que los organismos internacionales colocan en el debate, o bien, respecto al seguimiento y cumplimiento que fomentan en relación a los regímenes internacionales que firman los países y a los cuales pertenecen. Además, los organismos internacionales promueven mundialmente una armonización o estandarización de las políticas públicas para permitir una interacción más eficaz entre las naciones y para facilitar una participación más activa en la integración y expansión global del capitalismo. En suma, los organismos y regímenes internacionales son importantes instrumentos para influir en la construcción de la institucionalidad global.

Durante las últimas dos décadas, uno de los organismos internacionales que más influye en la manera de planear el proceso de desarrollo en México –y si bien no de manera exclusiva ni absoluta– es el FMI, sobre todo en materia de política económica. Dicha influencia no significa una imposición vertical por parte de este organismo respecto al funcionariado gubernamental encargado de la planeación económica; más bien, entre el funcionariado internacional y el nacional se comparte un conjunto de códigos de comunicación –teorías, conceptos, posicionamientos políticos, formación profesional, etc.– que convergen en la armonización y estandarización de determinado discurso que se expresa en el papel y en la intervención del aparato de Estado en el proceso económico a través del establecimiento de cierta agenda hegemónica. En este sentido, podemos argumentar que entre ambos niveles de funcionarios y entre los consultores que los asisten tiende a constituirse una *comunidad epistémica* que procesa y manipula información y conocimiento orientados a la toma de decisiones en el marco de dicha agenda hegemónica que privilegia determinados temas, concepciones y estrategias relativos al proceso de desarrollo.

El FMI desde la década de los setenta promovió con mayor determinación las estrategias de corte deflacionario inspiradas en la perspectiva teórica del monetarismo. Debido a que cabe la posibilidad de que los déficit no desaparezcan en países como los latinoamericanos entonces se instrumentan medidas internas para ajustarlos. Dichas medidas comprenden políticas fiscales y monetarias contraccionistas que procuren equilibrios entre la demanda y la oferta agregada. Como lo señala René Villarreal

(1986:capítulo VII y VIII), desde la década de los setenta e inicios de la década de los ochenta, en América Latina los desequilibrios macroeconómicos marchaban a la par de las distorsiones en la estructura de precios relativos, por tanto, las estrategias a instrumentar apuntaron a la promoción y fortalecimiento de las exportaciones, de tal forma que resultaba necesario ajustar el tipo de cambio, las tasas de interés y los precios mediante la eliminación de los controles que distorsionaban el comercio. Se argumentó también que la expansión del crédito de manera excesiva y que terminó por gestar crecientes déficit fiscales se encontró en el origen del desequilibrio de la balanza de pagos. De esta forma, el FMI sugirió restringir el crédito en tanto mecanismo de ajuste, desregular el comercio internacional y reducir y acotar las funciones del sector público como agente económico.

Estrategias como la contracción de la demanda agregada a través de la reducción del gasto público; la desregulación –asegurando que el mercado irradia señales que impulsan el crecimiento de la demanda y que el sector público suele ser un agente que genera distorsiones– en ámbitos como las tasas de interés, los mercados cambiarios y los mercados de precios internos mediante la eliminación de subsidios y precios de garantía, y el control de los salarios manteniéndolos por debajo de los ofrecidos en países con los que se sostienen relaciones comerciales; y, la apertura comercial tras la remoción del aparato proteccionista, acompañadas –en caso de exacerbación de los desequilibrios macroeconómicos– de sus expresiones cuantitativas como los límites a la contratación de deuda pública en el exterior, a la emisión monetaria y al déficit fiscal, se han convertido en elementos esenciales de las propuestas del FMI para contrarrestar el déficit externo de los países, así como de sus concepciones sobre la manera de incidir en el proceso de desarrollo (para mayores detalles véase Lisboa Bacha y Rodríguez; Villarreal, 1986:capítulos VIII y XIII).

En México, entre 1982 y 1983 se aplicaron políticas de ajuste para reducir el déficit fiscal a 8.5% del PIB, lo cual significó el restablecimiento de los niveles adecuados de reservas internacionales, el cumplimiento del servicio de la deuda, la disminución de las importaciones y el aumento de las exportaciones no petroleras a costa de la profundización de la recesión económica –como parte de la contracción monetaria, fiscal y salarial– y del aumento de la inflación más allá de lo estimado (véase Cárdenas, 1996:capítulo IV; Lisboa Bacha, 1996).

Como lo señalamos en el capítulo II, el FMI promueve misiones que en sí mismas son contradictorias: por un lado, su mandato original señala que entre sus responsabilidades se encuentra la promoción de la estabilidad de la economía mundial y la procuración de liquidez para que los países expuestos a una posible recesión emprendan políticas expansionistas; y por otro, su práctica evidencia una promoción abierta de los intereses de las elites financieras mediante la apertura acelerada de los mercados de capitales y financieros. Reconociendo esto último, un primer vínculo se encuentra en la procedencia de sus principales funcionarios: algunos de ellos interactúan estrechamente con los principales bancos privados internacionales e incluso han ocupado cargos en sus comités ejecutivos (Stiglitz, 2002:261).

Podemos argumentar también que aun sin este vínculo, los altos funcionarios del organismo comparten firme y estrechamente la concepción de que el crecimiento económico y el interés general de los países pueden ser promovidos por la apertura comercial y de los mercados financieros al margen de ser contrastado ello empíricamente y más allá de aceptar cualquier otro argumento teórico alternativo; en este sentido, podemos hablar de una creencia, confianza y compenetración en torno a ciertos códigos de comunicación –la relevancia de las estrategias de apertura de las economías nacionales– y de la constitución de una *comunidad epistémica* a partir de dichas concepciones entre las elites financieras globales, el funcionariado del FMI y el funcionariado de los ministerios de hacienda y de los bancos centrales.

En este contexto y reconociendo la ausencia de transparencia y de democracia en la toma de decisiones y en su operatividad, el FMI promueve las mismas estrategias y posibles soluciones sin atender las causas específicas de las crisis y sin contar con referencias empíricas sólidas del país en cuestión (el mismo Stiglitz ofrece sugerentes relatos al respecto). Sin el afán de subestimar la dimensión de las causas internas como la corrupción, los malos manejos de la política económica y el convencimiento del funcionariado nacional respecto a los supuestos beneficios de la apertura de las economías, las estrategias del FMI caracterizadas por enfatizar el abatimiento de la inflación, el combate al déficit comercial y la reconstrucción de las reservas internacionales necesarias para pagar a los acreedores contribuyen –como en el caso de México– a la generación o a la profundización de la recesión –tras las quiebra de las empresas nacionales perjudicadas por

las altas tasas de interés en sus créditos—, de la inflación, del dismantelamiento del aparato productivo nacional, de la recurrencia del desequilibrio externo, del desempleo y de la concentración del ingreso. Las esferas de acción de organismos y regímenes internacionales como el FMI y la OMC —los procesos financieros y comerciales respectivamente— tienden a subordinar o a relegar otros temas importantes y delicados como la pobreza o la contaminación del medio ambiente; además, no existe un reconocimiento sobre las imperfecciones y limitaciones del mercado, sino que más bien son atribuidas a la intervención del sector público en las economías. Únicamente, como lo observamos en el capítulo II, la agenda social y ambiental del desarrollo es promovida con éxito por organismos internacionales como el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Banco Mundial convergiendo en lo fundamental con los criterios de austeridad y de restricción de las acciones estatales estipulados en las políticas deflacionarias.

De igual manera, con la intensificación de los procesos de globalización, las políticas públicas nacionales se exponen a los límites y condicionamientos que imprimen las políticas y acciones gubernamentales de otros países. La autonomía de las políticas públicas tiende a erosionarse con la proliferación de las relaciones estratégicas entre el mercado, el sector público y los actores socioeconómicos. Como la globalización tiene que ver con la interacción entre presencia y ausencia, o con acciones sociales que se gestan aun sin que los actores estén presentes físicamente en el espacio o territorio donde se manifiestan, una relación estratégica se produce con las decisiones que adopta un agente o que ocurra en determinado mercado y que, como resultado de ello, ejercen efectos y consecuencias en otras latitudes y sociedades.

A grandes rasgos —como será detallado a continuación—, en las políticas públicas generales adoptadas en México durante las últimas décadas se observa una diversificación y complejización de las concepciones sobre el desarrollo —en tanto éste ya no es sinónimo de crecimiento económico—, pero también una estrecha *interconexión subordinada* de la agenda social y ambiental a las directrices impuestas por las políticas deflacionarias y por la economía mundial como la nueva racionalidad de las acciones gubernamentales (véase diagrama 1 en la pág. 28).

4.1.- El desarrollo como ajuste y cambio estructural de la economía nacional.

Para finales de 1982, al precipitarse la crisis de la deuda, la economía mexicana tocó fondo: el sector público tenía un déficit del 16.9% y sus precios se rezagaban; se padecía una inflación del 92.6% después de haber promediado 17.9% entre 1971 y 1981; se incrementó aceleradamente el saldo de la deuda externa e, incluso, se declaró una virtual suspensión de pagos con el exterior; se agudizó el desempleo y la contracción de la economía –sobre todo de la producción agrícola, de la industria manufacturera y de la construcción–; se deterioró crecientemente el mercado laboral; se contrajo aceleradamente el ingreso nacional y se redujo la disponibilidad de recursos para financiar la inversión; se contrajo cada vez más el mercado externo; se desató la desintermediación financiera; y, a raíz de la expropiación bancaria se acentuaron las diferencias y se tensaron las relaciones entre el gobierno y el empresariado privado (sobre estos temas véase Cárdenas, 1996:capítulo IV). Frente a esta caótica situación, el aparato de Estado reaccionó con políticas y planes de ajuste que apuntaran a contener la inflación, a procurar la recuperación de la economía y a solventar el servicio de la deuda.

En medio de estas condiciones y necesidades asciende al gobierno una nueva élite dirigente, que si bien crecía desde el sexenio anterior, se fortalece desde finales de 1982 al tomar las riendas de los puestos públicos estratégicos y de alto nivel. Esta nueva élite dirigente, influida por la concepción sobre el desarrollo expresada en los enfoques monetaristas y en la economía neoclásica en general, se distancia del discurso propio del *nacionalismo revolucionario* y del sentido de las políticas expansionistas deficitarias para adoptar las estrategias deflacionarias que comenzaban a estar en boga en Estados Unidos e Inglaterra y que privilegiaban la contención y reducción de la creciente inflación aun a costa del crecimiento de la economía y del pleno empleo; la austeridad y restricción de las funciones económicas del sector público; además de estrategias que apuntaran a la inserción actualizada de México en la economía internacional mediante el fomento de las exportaciones manufactureras.

Si bien parte de estas estrategias ya se contemplaban de manera clara en el Plan Global de Desarrollo 1980-1982 (Secretaría de Programación y Presupuesto, 1980) sólo comienzan a adoptarse con mayor decisión a partir de 1982 después de que la ilusión de la

bonanza petrolera se fracturó e hizo inviable el explosivo y contradictorio intervencionismo estatal en la economía a través del financiamiento deficitario e inflacionario.

Un aspecto central que caracterizó a las políticas públicas entre 1982 y 1988 fue la recurrencia al crédito interno y a la venta de empresas públicas para contener la restricción del crédito en el ámbito internacional y para financiar así el proceso de desarrollo.

Reconociendo las circunstancias anteriores, si las medidas y los esfuerzos a emprender implicaban concretar un cambio estructural de la economía mexicana resultó preciso apuntalar y fortalecer el proceso de planeación que no necesariamente concluía sólo con la formulación de planes, sino que buscaba trascender a la creación de un sistema nacional de planeación. Así, con el Sistema Nacional de Planeación Democrática (SNPD) se procuró la interrelación entre las distintas dimensiones de la sociedad mexicana.

El Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 (Poder Ejecutivo Federal, 1983) fue la primera política pública de alcance nacional que se diseñó en el marco del SNPD para establecer los lineamientos que orientasen las acciones globales, sectoriales, regionales e institucionales, y para inspirar los programas de mediano plazo que consideraron temas concretos del proceso de desarrollo, teniendo como referencia permanente a la dinámica del contexto internacional. Para hacer frente a la crisis, este documento oficial planteó dos orientaciones estratégicas asumidas como elementos complementarios e interdependientes: la reordenación económica y el cambio estructural, cuya materialización integral se esperó más allá del sexenio en cuestión. Los objetivos de cada estrategia se detallan en el siguiente cuadro:

Cuadro 16. Orientaciones estratégicas expuestas en el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988

Estrategia para la reordenación económica.	Estrategia de cambio estructural
*Enfrentar la crisis y estabilizar la economía con el fin de recuperar su capacidad de crecimiento. Para ello sería importante combatir la inflación. *Abatir la inestabilidad cambiaria y la escasez de divisas. *Actuar sobre la demanda en forma selectiva, y adecuar el ritmo de su expansión respecto a la capacidad de respuesta del aparato productivo. *Restablecer el flujo de recursos externos. *Evitar el deterioro del empleo, del aparato productivo y del consumo básico mediante medidas y acciones	*Privilegiar los aspectos sociales y redistributivos del crecimiento a través de la ampliación en la atención a las necesidades básicas; la elevación en la generación de empleos; y, la promoción de una mejor distribución del ingreso. *Reorientar y modernizar el aparato productivo y comercial. Ello se relacionaría con el fortalecimiento de una diferente vinculación del país con la economía internacional, especialmente en sectores como la industria y el comercio exterior, el financiamiento externo, la inversión extranjera y la transferencia de tecnología; abandonando con ello la política defensiva y proteccionista y procurando la atracción de divisas. La subcontratación aparece como sugerencia para formar parte de las corrientes del comercio internacional, lo

que corrigiesen los desequilibrios macroeconómicos y financieros. *Adoptar medidas y acciones que promuevan la austeridad y disciplina en el ejercicio del gasto público, así como la disminución de su crecimiento; la moderación de subsidios y salarios; el estímulo al ahorro y a nuevos sistemas cambiarios y de comercio exterior; la reorganización de la administración, del gasto y de la inversión públicos; la reforma tributaria; la racionalización gradual del sistema indiscriminado de permisos a las importaciones y la supresión de las trabas a las exportaciones; así como la reestructuración del sistema financiero. *Ajustar y reorientar el uso del gasto público para evitar el financiamiento deficitario –y por tanto inflacionario–; reestructurar los subsidios, reducir el consumo del gasto público, racionalizar el gasto corriente y el gasto de operación del sector paraestatal; y, modificar los impuestos y los precios y tarifas de los bienes y servicios ofertados por el sector público para conformar nuevos y revitalizadores esquemas de financiamiento. Se sugiere no recurrir a la excesiva creación monetaria y evitar un acceso indiscriminado al crédito externo.	cual estaría precedido por una reestructuración organizacional, administrativa, de los sistemas de comercialización y de los sistemas de organización del trabajo. La concepción estratégica que regiría este objetivo consistió en desarrollar un amplio mercado interno que diera lugar a un sector industrial más integrado hacia adentro y apto hacia fuera. Se trata de fortalecer las relaciones comerciales con el exterior, fomentando las exportaciones no petroleras; procurando la apertura de nuevos mercados y la sustitución eficiente de importaciones; elevando la contribución de los recursos tecnológicos, administrativos y financieros del exterior; siendo importante para todo ello la adopción de esquemas de cooperación económica multilateral y bilateral, así como la racionalización de la protección comercial y la reorientación de la política de inversión extranjera de tal manera que ésta sea promovida. *Promover un sector agropecuario que asegure el abasto de alimentos, que cuente con seguridad jurídica y regularización en las diversas formas de tenencia de la tierra, y que se exponga a una reorganización de los apoyos públicos a la producción. *Descentralizar en el territorio las actividades productivas, los intercambios, la población y el bienestar social. Con la política de descentralización de la vida nacional y de desarrollo regional se impulsaría la integración gradual de una red transversal de comunicaciones y transportes que favoreciese dichos procesos e integre los mercados regionales vinculados entre sí y con la mercado mundial. *Adecuar las modalidades de financiamiento a las prioridades del desarrollo. Orientar la inversión pública a elevar la productividad mas que a ampliar la capacidad existente. *Fortalecer la rectoría del sector público (sic), impulsar al sector social y estimular al sector empresarial.
---	--

Fuente: Poder Ejecutivo Federal (1983), *Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988*, pp. 238-266.

Dentro del mismo Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, con la finalidad declarada de promover el bienestar social, se diseñó también una política social que explicitó metas para las esferas de la salud, la alimentación, la seguridad social, la educación, la vivienda y el reordenamiento urbano, considerando de manera más detallada directrices sobre los problemas ecológicos y del medio ambiente, incluyendo en el proceso de planeación los costos de su deterioro; además de los problemas étnicos y sus condiciones marginales. Es de notar que en relación al sistema educativo se sugirió buscar fuentes alternas de financiamiento, así como la racionalización de la matrícula escolar en los niveles medio superior y superior, y la descentralización de la educación básica y normal (Poder Ejecutivo Federal, 1985:capítulo VII). A grandes rasgos, la política social se orientó

a combatir el rezago social y la pobreza atendiendo a los grupos sociales más desprotegidos del país.

Aparecen en el discurso y toman fuerza prioridades como el fortalecimiento del federalismo y del municipio –con lo cual se reivindicó el papel central de los espacios locales en la planeación económica–; el fomento al pluralismo político y a la legalidad de los procesos electorales; la introducción del criterio demográfico en la planeación del proceso de desarrollo; la armonización de los principios del liberalismo y de la revolución mexicana; y, la práctica de la cooperación internacional. Se introducen nuevos conceptos como el de interdependencia en el marco de un nuevo orden económico internacional.

Como parte del objetivo de sanear las finanzas públicas y de mantener la disciplina y la austeridad fiscales aparece como una prioridad el iniciar la simplificación de la estructura y organización administrativa del sector público para lograr la racionalización de la burocracia. En el caso de la administración pública paraestatal, el logro de su eficiencia se impulsaría con criterios de adquisición, fusión, liquidación o venta de empresas públicas (Ibidem:288-293). La privatización y reducción del sector público por primera ocasión se presentaron como opciones posibles en una política pública.

Luego de revisar el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, podemos decir que durante este sexenio gubernamental se trató de responder a la generalizada crisis económica con *el inicio de las políticas públicas de ajuste y cambio estructural de la economía en condiciones de austeridad y restricción estatal*.

4.2.- El desarrollo como integración de México a los circuitos de la economía global.

En el plano internacional, se inauguró un nuevo periodo histórico con la caída del “Muro de Berlín” en noviembre de 1989, hecho que resultó decisivo para la desintegración del bloque ideológico, económico y militar encabezado por la Unión Soviética. Paralelamente a ello, los intentos del gobierno presidido por Mijaíl Gorbachov por reformar y renovar el modo de producción estatista con economías centralmente planificadas fracasaron rotundamente, precipitándose así hacia 1991 el desmoronamiento definitivo de la Unión Soviética. Como consecuencia, el liderazgo ejercido por los Estados Unidos en las relaciones internacionales se afianzó, siendo sólo contrarrestado por la relevancia que adquiriría la economía japonesa y por los esfuerzos políticos para la integración de la Unión Europea.

Hacia finales de la década de los ochenta, John Williamson (1991) sistematiza los postulados del llamado *Consenso de Washington*, que consistió en una serie de diez medidas que se generalizaban en América Latina al momento de diseñar e instrumentar las políticas públicas necesarias para impulsar los cambios estructurales en las economías de esta región. Diversas fueron las modalidades en que se instrumentaron estas medidas, pero en general sus resultados, a pesar de la retórica oficial, prolongaron la llamada “década perdida” de los ochenta, y aunque en repentinos momentos algunas economías crecieron y se democratizaron sus sistemas políticos, la década de los noventa y los primeros años del siglo XXI se caracterizan por una aguda inestabilidad económica y política en medio de profundas desigualdades sociales que se agravaron. Después de considerarse insuficientes e inconsistentes las políticas públicas derivadas del *Consenso de Washington*, se pensó en realizar una segunda generación de reformas basadas en la reestructuración de las instituciones con miras a fortalecer los mercados; proceso éste que aún está en marcha (sobre las reformas institucionales véase Burki y Perry, 1998).

En México, como consecuencia de la gravitación del *Consenso de Washington* en las políticas públicas, el aparato de Estado transitó de agente económico, rector, planificador y promotor del proceso de desarrollo a convocante, gestor y facilitador de la inversión privada, en especial de aquella proveniente del extranjero. Esta retracción del gobierno respecto a la actividad económica generó el fortalecimiento del sector privado, sobre todo del extranjero y de aquel nacional que está ligado a los intereses de éste, lo cual a su vez derivó en una transnacionalización de las decisiones empresariales.

A grandes rasgos, podemos argumentar que entre 1988 y 2003 se desplegaron *políticas públicas para la construcción, proyección, gestión y legitimación de la integración de la economía mexicana en los sistemas internacionales de producción integrada y en las redes financieras globales.*

En general, durante estos años no se crearon las condiciones necesarias para un crecimiento económico sostenido sino que prevalece el estancamiento, la vulnerabilidad y las debilidades estructurales. Por ejemplo: entre 1988 y 1994 la insuficiente reforma tributaria, las altas tasas de interés ofrecidas en valores gubernamentales para atraer capital externo, y la desincorporación y privatización de empresas públicas fueron factores fundamentales en la obtención de recursos financieros necesarios para impulsar el proyecto

económico; en tanto que entre 1994 y 2000 para acceder al financiamiento del desarrollo se privilegió la vía del endeudamiento externo y la venta de las empresas públicas que aún restaban; sin embargo, no se procuró construir bases firmes y con perspectiva de largo plazo que permitiesen ciertas posibilidades de desarrollo en el marco de la inserción actualizada de México en la economía global. Ello en parte porque la concepción del desarrollo predominante privilegió estrategias deflacionarias que, en aras de la estabilidad macroeconómica, inhiben la creación de empleo y propician el estancamiento económico.

4.2.1.- La consolidación de las estrategias deflacionarias y del enfoque monetarista de la balanza de pagos en el marco de la modernización y democratización de la vida nacional.

Entre diciembre de 1988 y el año 2000, al posicionarse sólidamente en el poder político la élite identificada con la erosión y hasta con la desaparición del legado, principios y prácticas del *nacionalismo revolucionario* y de la concepción keynesiano/estructuralista, se consolida la instrumentación de las estrategias deflacionarias, el control de los sectores estratégicos de la economía por parte del empresariado privado y la intensificación de las acciones para posicionar a México en el comercio internacional bajo los postulados del enfoque monetarista de la balanza de pagos. Comienza pues un periodo en el que se transforma radicalmente la concepción sobre el proceso de desarrollo que se manifestó en las políticas públicas de corte nacionalista para tender con mayor intensidad a una estandarización de las estrategias del aparato de Estado de acuerdo con la dinámica de las relaciones internacionales y con la reestructuración de la economía mundial. Indicadores de estas tendencias se observan en documentos oficiales como el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 y el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000.

Hacia 1987, las reacciones desde el sector público ante el deterioro de la economía mexicana no surtieron los efectos deseados, las pretensiones de reducir los desequilibrios gubernamentales tampoco fueron compensadas, y el déficit, que si bien disminuyó, ya para ese año se situaba en los mismos niveles de 1982. Entre 1983 y 1987, el PIB creció en términos reales 0.03%, en tanto que el producto per capita lo hizo en 1.9%; la inflación que fue cercana al 100% en 1982 llegó a 131.8% en 1987, mientras que la deuda externa alcanzó los 104,470 millones de dólares en este último año a pesar de que entre 1983 y 1987 se transfirieron al exterior 53,601 millones de dólares (7% del PIB) (véase Cárdenas,

1996:capítulo IV; Calva, 2000; y anexo II). De hecho, el pago de la deuda constituyó el problema principal del estancamiento económico y una de las principales prioridades de la política económica ejercida durante 1983 y 1988.

En medio de estas circunstancias económicas, recién pasada la inestabilidad política precipitada a raíz de las elecciones presidenciales de julio de 1988 y ante la necesidad de reivindicar la legitimidad vulnerada, el gobierno federal encabezado por Carlos Salinas de Gortari presenta el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994.

La estrategia principal de esta política pública mediante la cual declararon que se lograrían los objetivos necesarios para realizar las transformaciones estructurales en el país y para aprovechar las transformaciones mundiales fue la llamada modernización de la vida nacional. Se declaró que éste proceso consideraba una redefinición de la rectoría del Estado relativa al proceso económico; esto es, la renovación de sus instituciones políticas y sus funciones económicas se orientaría a generar condiciones propicias para la libre decisión de los ciudadanos y no a dictarles cuál debería ser el mejor plan de vida (Poder Ejecutivo Federal, 1989:15 y 16).

También se declaró en el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 que este proceso modernizador sería impulsado mediante tres estrategias –las cuales detallamos en el siguiente cuadro–: la estrategia para la ampliación de la vida democrática; la estrategia para la recuperación económica con estabilidad de precios; y la estrategia para el mejoramiento productivo del nivel de vida.

Cuadro 17. Estrategias para la modernización de la vida nacional expuestas en el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994

Estrategia para la ampliación de la vida democrática.	Estrategia para la recuperación económica con estabilidad de precios.	Estrategia para el mejoramiento productivo del nivel de vida.
*Emprender esfuerzos orientados a la democratización del sistema político mexicano. *Entender a la democracia como un procedimiento que radica en el gobierno de la mayoría a través de representantes designados por la voluntad ciudadana en procesos	Política económica general: *Lograr una tasa elevada de crecimiento de la producción –del 4% anual durante los primeros años y de 6% hacia el final del sexenio– en condiciones de estabilidad. *Consolidar el abatimiento de la inflación, lo que a su vez requiere de una disciplina fiscal que empiece por sanear las finanzas públicas, que evite el financiamiento deficitario del sector público –y por tanto, no caer en la tentación de que el gasto público sea el motor del crecimiento económico– y que brinde condiciones para renegociar y disminuir la deuda pública; de un crecimiento moderado de la oferta monetaria; de una estabilidad cambiaria; y de un equilibrio en la balanza de pagos.	Política social: *Promover un crecimiento con equidad con base en el incremento del empleo, el aumento del poder adquisitivo de los salarios, la erradicación de la pobreza extrema, la mejor distribución del ingreso, y la procuración e impartición de justicia. *Se reconoce la complementariedad e interconexión entre lo económico y lo social. Por tanto, el gasto social sería

electorales. *Emprender reformas para mejorar los procesos electorales haciéndolos más transparentes y para fortalecer el sistema de partidos. *Ampliar la participación política. *Modernizar el ejercicio de la autoridad mediante el fortalecimiento de la división de poderes; de la responsabilidad en el ejercicio de las funciones públicas; y, de la autonomía de los ámbitos de gobierno, incorporando la participación social en el diseño y ejecución de las acciones. *Impulsar la concertación con las organizaciones sociales en la conducción del proceso de desarrollo	*La modernización económica sería apoyada por una ampliación y mejora de la cobertura educativa y la capacitación de la fuerza de trabajo; la descentralización de las decisiones; y la desconcentración geográfica de las actividades productivas. Política de financiamiento: *Ampliar la disponibilidad de recursos para la inversión productiva a través de fuentes como el mayor ahorro interno público y privado; la mejora de los términos de intercambio del país; la reducción de las transferencias netas de recursos reales al exterior; y la promoción de la inversión extranjera directa. Política agraria: *En materia agraria, el punto de partida sería la seguridad y el respeto a la tenencia de la tierra. Política industrial: *Aprovechar las ventajas geográficas del país para promover la integración eficiente de la industria exportadora, en especial de la industria maquiladora; y, emprender esfuerzos de desregulación local para su establecimiento. Todo ello con la finalidad de lograr una expansión dinámica de la actividad económica, adquirir y difundir tecnologías modernas, y de generar divisas *La modernización de la planta productiva y la creación de una nueva legislación laboral. Política de infraestructura: *La modernización de la infraestructura a través de una mayor racionalización de la inversión pública y de una mayor concurrencia de la inversión privada mediante la figura jurídica de la concesión, además de la promoción del financiamiento privado en la construcción de obra pública. *Enfatizar la modernización de las telecomunicaciones, incentivar la participación de la iniciativa privada en la petroquímica secundaria, y conservar la rectoría del Estado en el campo de la electricidad para servicio público. Política para el comercio exterior: *Eficientizar la inserción y la participación de México en la economía internacional mediante el mejor aprovechamiento de las ventajas relativas del aparato productivo nacional; y, de la apertura de la economía a la competencia exterior y su orientación hacia el fomento de las exportaciones no petroleras. Política turística: *La modernización del turismo como fuente de divisas. Política de fomento de la inversión privada: *Consolidar la participación de los particulares en la economía y crear las condiciones para que la inversión privada se convierta en motor del desarrollo industrial. Política de inversión extranjera: *La promoción de un flujo de inversión extranjera	prioritario en los presupuestos anuales de egresos. *Emprender un programa de modernización educativa y del sistema de salud. *Una política social orientada a la erradicación de la pobreza extrema mediante acciones focalizadas y selectivas respecto a la asignación de subsidios y al ejercicio del gasto social, elevando sus rendimientos con la participación, colaboración y corresponsabilidad de las poblaciones beneficiadas. Así, el Programa Nacional de Solidaridad se basó en coordinar esfuerzos entre los tres niveles de gobierno y en concertar con los grupos sociales marginados tanto urbanos como rurales e indígenas, en relación a áreas prioritarias como alimentación; regularización en la tenencia de la tierra y vivienda; procuración de justicia; apertura y mejora de espacios educativos; salud; agua potable y electrificación de comunidades rurales aisladas y colonias populares; infraestructura agropecuaria; y preservación de recursos naturales. Política poblacional y de desarrollo urbano y regional: *Reducir la tasa de crecimiento demográfico; y propiciar una distribución de la población congruente con el aprovechamiento eficiente de los recursos territoriales, moderando la emigración hacia las grandes ciudades, fomentando el arraigo y promoviendo el fortalecimiento de las ciudades medias como polos de atracción. *Fortalecer al municipio e impulsar un desarrollo regional y urbano congruente con la distribución territorial
---	--	---

	mediante la desregulación local. Política para las reformas institucionales: *La adecuación del marco regulador de la actividad económica de tal manera que aliente a los particulares y que elimine la incertidumbre y las inseguridades respecto a los derechos de propiedad. Política para la racionalización y eficiencias del sector público: *Hacer más eficiente al sector público para que atienda los requerimientos de infraestructura económica y social. *El fortalecimiento de la empresa pública para atender eficazmente las áreas en que su participación resulta estratégica o prioritaria, así como continuar la fusión, desincorporación, desregulación, privatización y descentralización de entidades paraestatales; redimensionar el sector público; y elevar la calidad de sus bienes y servicios.	de los recursos mediante la descentralización de las decisiones y la desconcentración de la actividad económica. Política para el desarrollo sustentable: *Armonizar el crecimiento económico con el restablecimiento de la calidad del medio ambiente, y la conservación y el aprovechamiento racional de los recursos naturales; así como incorporar la evaluación del impacto ambiental dentro de las políticas públicas.
--	---	--

Fuente: Poder Ejecutivo Federal (1989), *Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994*.

Sin embargo, luego de las reformas estructurales ejercidas desde 1989, la economía y la sociedad mexicanas padecieron una serie de debilidades y contradicciones desde mediados de 1991. Hacia 1992, el tipo de cambio que fue utilizado como ancla nominal comenzó a mostrar serias debilidades; la estructura productiva nacional se deterioró cada vez más –e incluso, como resultado de una política económica contractiva de la demanda, se dirigió rumbo a la recesión– con la exacerbada competencia externa derivada de la indiscriminada apertura al exterior, de la sobrevaluación del tipo de cambio que generó distorsiones de precios entre los bienes y servicios exportables y los dedicados a la comercialización nacional, y de las amplias diferencias entre las tasas de interés nacionales y extranjeras, con lo cual gran cantidad de empresas mexicanas, al no solventar sus deudas, se vieron expuestas a la quiebra y al cierre de operaciones, aumentando así el desempleo. Además, se agudizó el desequilibrio externo y la vulnerabilidad respecto a fluctuaciones externas, sobre todo con la entrada de capitales de portafolio y de corto plazo (para mayores detalles véase Cárdenas, 1996:capítulo V; Calva 1999 y 2000; Guillén Romo, 2000).

Aunado a lo anterior, el violento y enrarecido clima político que se desató en 1994 mermó la credibilidad del país; a la par, se gestaron pánicos y fugas masivas de capitales y de reservas internacionales del Banco de México, debido a la sobrevaluación del tipo de cambio y a la posible devaluación, conduciendo ello a la generalización de maniobras especulativas sobre el peso. Esta inestabilidad fue enfrentada con la emisión de deuda de corto plazo en dólares (Ibidem). Al final, el tipo de cambio no soportó los precios y fue

devaluado precipitada y drásticamente, decisión ésta que a su vez generó serias problemáticas económicas que rebasaron las fronteras nacionales al grado tal que se corrió el riesgo de una desestabilización grave del sistema financiero internacional.

A inicios de 1995, la deuda pública y privada tanto interna como externa de nueva cuenta volvía a colocarse como un problema fundamental y prácticamente de insolvencia en el corto plazo. Individuos, familias, empresas y bancos se encontraron en apuros al no poder pagar los créditos que les otorgaron a tasas relativamente altas. Las transferencias al exterior en dólares fueron inmensas, afectándose con ello el consumo, la inversión y el crecimiento a largo plazo en el país. Entre 1989 y 1994, el PIB creció a tasas del 3.9% anual, en tanto que el producto per capita lo hizo a tasas promedio de 1.57% al año y la inflación a un 15.91% (véase anexo II).

Con un nuevo gobierno, el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 se presentó en el marco de la crisis financiera precipitada en diciembre de 1994 y de la profundización de los efectos sociales negativos en que derivó. En este documento oficial se reconoció que la globalización económica puede desbordar a las instituciones internacionales y generar fenómenos ante los cuales el Estado-nación cuenta con pocos instrumentos efectivos de respuesta (Poder Ejecutivo Federal, 1995:5). Se reconoce también de manera explícita la importancia de agentes como las organizaciones no gubernamentales dentro del proceso de desarrollo y en las labores de consultoría que demanda el sector público (Ibidem). Además en él se declaró la necesidad de emprender reformas institucionales para fortalecer el estado de derecho; modificar el sistema de impartición y procuración de justicia; combatir la inseguridad pública y el crimen organizado; defender y respetar los derechos humanos; prevenir, detectar y sancionar la corrupción; garantizar las transacciones económicas y brindar seguridad jurídica sobre la propiedad y posesión de los bienes por parte de los particulares, puesto que esto resulta indispensable para promover la inversión y el sano desempeño de las actividades productivas (Ibidem:capítulo 2).

Entre sus estrategias de desarrollo destacaron las siguientes:

Cuadro 18. Estrategias de desarrollo expresadas en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000

Estrategia para el desarrollo político.	Estrategia para el desarrollo social.	Estrategia para el crecimiento económico.
*Se señalan las interconexiones y complementariedad entre la democratización y el crecimiento económico. *Respetar y vigorizar el sistema de partidos políticos y realizar una reforma electoral definitiva mediante el fortalecimiento de la autonomía de los órganos electorales para garantizar la equidad, transparencia y legalidad en la competencia electoral; así como perfeccionar el sistema de financiamiento, enfatizando el incremento de apoyos para los partidos políticos. *Construir un presidencialismo acotado que impulse una nueva relación entre los poderes de la unión y que se sujete al control de éstos. *Impulsar un nuevo federalismo para fortalecer a los estados y municipios a través de la desconcentración de funciones, responsabilidades, programas y recursos públicos; y, para fomentar la	*Disminuir la pobreza y moderar la desigualdad, de tal manera que el desarrollo social guarde una relación de fortalecimiento mutuo con la democracia y con una economía competitiva y en crecimiento. *Los objetivos últimos de la política social consisten en procurar las condiciones para que la población tenga acceso al empleo y mejore sus ingresos; así como en ampliar los servicios básicos necesarios para mejorar la calidad de vida; atenuar los efectos de la crisis económica; y, combatir las causas estructurales de la pobreza. *Al transferir recursos y responsabilidades a los estados, el gobierno federal conservaría su papel rector en la atención prioritaria de las necesidades básicas de los grupos sociales que padecen la pobreza extrema, la marginación y la exclusión social, al tiempo que promoverá las condiciones que permitan a la sociedad desplegar su propia iniciativa. *Adquiere un lugar relevante en esta política social la corrección de las imperfecciones del mercado, la integración plena de la mujer al desarrollo, las repercusiones de la población y de la dinámica urbana en el medio ambiente bajo principios preservacionistas y de desarrollo sustentable, el desarrollo regional, y el transitar de un patrón territorial altamente	Política económica general: *Superar la crisis financiera estallada a finales de 1994 mediante acciones orientadas a recuperar el funcionamiento de los mercados cambiario y financiero, a reducir las presiones inflacionarias, a corregir la cuenta corriente de la balanza de pagos, y a impulsar gradualmente la recuperación en la actividad económica y el empleo, privilegiando en el corto plazo el dinamismo de la industria exportadora. *Crecer a una tasa promedio de 5% anual después de superarse la crisis financiera y de consolidarse la recuperación económica. La estrategia para el crecimiento económico se propone evitar la recurrencia de crisis. *Consolidar e intensificar los cambios estructurales necesarios. *Generar condiciones para la estabilidad y la certidumbre de las actividades económicas, es decir, procurar, alcanzar y preservar los equilibrios macroeconómicos fundamentales a través de finanzas públicas sanas derivadas de la disciplina fiscal, la austeridad, la racionalización y la eficiencia del gasto público; el abatimiento de la inflación; la adopción de una política cambiaria que apoye la competitividad de la economía y al equilibrio de la balanza de pagos, y que evite la sobrevaluación del tipo de cambio; y el ejercicio de una política monetaria que se oriente, con base en el control de la expansión del crédito interno, a la estabilidad de precios, a la generación de ahorro interno y a la inversión productiva. Política para el comercio exterior: *Fomentar intensas relaciones con el resto del mundo mediante el comercio, la inversión y la transferencia de tecnología; esto es, se buscaría promover, posicionar e incrementar las exportaciones en los mercados internacionales; propiciar una menor dispersión arancelaria y de la protección efectiva en general, entre sectores, ramas y actividades productivas; afianzar la apertura comercial de México; y, suscribir nuevos tratados y acuerdos comerciales con otros países. Política de financiamiento: *El ahorro interno como base para el financiamiento del desarrollo, lo cual implica asignar un papel complementario al ahorro externo que sería dirigido a la inversión productiva y a la oferta de productos comerciables mas que a la obtención de beneficios de corto plazo; emprender una reforma tributaria para fortalecer el ahorro privado y para promover la inversión y la actividad productiva; y, mantener finanzas públicas sanas para consolidar el ahorro público. Para fortalecer los mecanismos de financiamiento del sistema de seguridad social se emprenderá la individualización y acumulación en cuentas personales de las contribuciones para el retiro y la vivienda. El concepto de finanzas públicas sanas, a través de la racionalización

descentralización y el desarrollo regional. *Profundizar en la reforma del gobierno, en la modernización de la administración pública y en una rendición de cuentas. *Aspirar a una gobernabilidad democrática que además de los actores políticos tradicionales reconozca la participación de la sociedad y de las organizaciones civiles en las políticas públicas.	concentrado y disperso a otro más equilibrado mediante la reorientación de las corrientes migratorias hacia las ciudades medias y pequeñas. *Incrementar los niveles de educación, salud, seguridad social – modificando sus sistemas de financiamiento–, vivienda y productividad a través de las inversiones sociales en capital humano. *El combate a la pobreza – definida como la incapacidad del individuo para generar de manera permanente el ingreso que le permita satisfacer sus necesidades básicas– mediante la provisión de servicios básicos y la transferencia de recursos a los individuos marginados vulnerables con base en la ampliación de sus capacidades en el marco de un nuevo asistencialismo orientado a la focalización de los beneficios y subsidios; además de procurar criterios de género y de corresponsabilidad entre los tres niveles de gobierno, las fuerzas sociales y políticas, las organizaciones ciudadanas –de tal manera que se aproveche el potencial organizativo de estas–, y la sociedad en general. *La integración de los indígenas al proceso de desarrollo respetando su cultura, y de los grupos vulnerables como los jóvenes, los trabajadores migrantes, la población discapacitada y los ciudadanos de la tercera edad. *La participación del sector privado en las	del gasto corriente y de la no recurrencia al financiamiento inflacionario, abarcó también contingencias presupuéstales como el desequilibrio financiero en el sistema de seguridad social, la reestructuración de la cartera crediticia de la banca, y los ineficientes e insuficientes resultados en obras de infraestructura concesionada. Política de inversión y gasto públicos: *El ahorro generado por el sector público privilegiará la inversión en infraestructura física; en la dotación de los insumos de uso generalizado que provee el sector paraestatal; y, en la capacitación de mano de obra y la preparación de recursos humanos. Política para las reformas institucionales: *Desregular y fomentar la competencia interna y externa de tal forma que la normatividad no sea controladora y obstructora sino promotora de la actividad de los particulares. Se promoverán las reformas legales e institucionales requeridas para asegurar la vigencia del estado de derecho en lo referente a la propiedad, la protección al patrimonio, la solución de las controversias mercantiles, y la seguridad jurídica ante abusos de autoridad. *Brindar seguridad jurídica y certidumbre a la inversión productiva directa, nacional y extranjera. Política de fomento de la inversión privada: *Ante la insuficiencia de la inversión pública, privilegiar la participación del capital privado en infraestructura básica como la construcción de nuevas autopistas, la privatización del sistema ferroviario, la actividad portuaria y la infraestructura aeroportuaria. Política laboral: *Elevar la productividad de la fuerza de trabajo con una reforma laboral que elimine las rigideces, y con una vinculación sistemática entre la planta productiva y la comunidad educativa. Política tecnológica: *Inducir al sector privado a realizar un mayor esfuerzo tecnológico; asimilar y utilizar el creciente acervo mundial de conocimiento tecnológico; y, que en estos rubros el gobierno asuma su papel catalizador en áreas donde el mercado no existe o funciona insatisfactoriamente. Política para la racionalización y eficiencias del sector público: *Emprender cambios en las empresas paraestatales del sector energético tales como el estímulo a la participación privada en la generación de energía eléctrica, así como en la conducción, transporte, distribución y comercialización del gas natural, además de fomentar la competencia del sector privado en PEMEX. Política para el desarrollo sustentable: *Hacer sustentable el crecimiento económico mediante el reconocimiento de las responsabilidades y costos de un aprovechamiento duradero de los recursos naturales renovables y del medio ambiente; la contención de las tendencias del deterioro ambiental; la promoción e inducción de inversiones en infraestructura ambiental, de
--	--	---

	fuentes adicionales de financiamiento de la educación, en especial de la media superior y superior, así como de la investigación científica, el desarrollo tecnológico, y en las actividades artísticas y culturales. *Brindar certeza jurídica en materia de propiedad agraria.	creación de mercados y de financiamiento; la reorientación de los patrones de consumo; y, el ordenamiento ambiental del territorio nacional, y el aprovechamiento sustentable los recursos naturales como condiciones para procurar la superación de la pobreza. Políticas sectoriales: *Adoptar una política industrial que enfatice la promoción de las micro, pequeñas y medianas empresas –en especial de aquellas que cuentan con potencial exportador–; una política de promoción turística que facilite, desregule y simplifique la normatividad; y, una política agropecuaria que procure una certidumbre jurídica de la propiedad, y que otorgue apoyos directos a través del PROCAMPO.
--	--	--

Fuente: Poder Ejecutivo Federal (1995), *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*.

Entre 1995 y el año 2000, el crecimiento de la economía fue de 3.48% en promedio anual, el crecimiento per capita fue de 0.6%, y la inflación creció anualmente en promedio un 22.54% (véase anexo II). Aunque se alcanzó la estabilidad de precios, con excepción de los dos primeros años, durante el gobierno presidio por Ernesto Zedillo se mantuvo fijo el tipo de cambio como ancla antiinflacionaria después de la estrepitosa devaluación de diciembre de 1994, provocando con ello un creciente déficit en cuenta corriente. El endeudamiento externo y la venta de empresas públicas se convirtieron en las vías para acceder al financiamiento de los programas gubernamentales. Destacaron también acciones orientadas al rescate de las carreteras concesionadas y del sistema bancario –mediante la creación del Fondo Bancario para la Protección del Ahorro (FOBAPROA) que transfirió la deuda y las pérdidas de los banqueros privados a deuda pública–.

4.2.2.- Políticas públicas para la gestión y legitimación del posicionamiento de México en la economía global.

Si entre 1988 y el año 2000 se desplegaron estrategias para la profundización del cambio estructural de la economía y para su orientación hacia el exterior bajo la inspiración del enfoque monetarista de la balanza de pagos que sugiere la apertura comercial y la producción canalizada hacia las exportaciones en condiciones de estabilidad macroeconómica, a partir de diciembre de 2000 con el ascenso de un gobierno procedente de un partido político distinto al que dirigió la planeación del proceso de desarrollo desde 1929 lo que se pretende, en medio de la improvisación y de la confrontación facciosa y sin ánimo propositivo, es una gestión de las transformaciones instrumentadas en los tres lustros anteriores. Esto es, no se trata de un cambio de rumbo en las estrategias de desarrollo

ejercidas con intensidad durante los dos sexenios anteriores sino de una administración de las mismas en el marco de la reestructuración del sistema político mexicano en aras de gestar una mayor legitimidad. Ya no se trata como en lustros pasados de emprender la apertura de la economía nacional sino de facilitar su inserción eficaz –definidamente subordinada– en los mercados globales; así como de hacer frente, mediante medidas y estrategias focalizadas, a la pobreza extrema y a la pauperización social acentuadas con los procesos de ajuste y cambio estructural de la economía mexicana.

El nuevo gobierno emanado de la alternancia partidista propuso el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 (Poder Ejecutivo Federal, 2001) el cual en sus rasgos fundamentales no toma distancia respecto a los dos últimos sexenios, sobre todo en lo relativo a la política económica y a la política social como instrumento estatal para la redistribución de la riqueza.

Una novedad de este documento oficial consiste en definir las aspiraciones o la visión hacia el año 2025, lo cual por supuesto rebasa en sus proyecciones al sexenio en cuestión; sin embargo, encuentra limitaciones en la misma naturaleza del cambiante sistema político mexicano y en la ausencia de institucionalización a largo plazo de los proyectos.

Como documento rector de las políticas públicas del actual gobierno, el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 plantea tres estrategias: la estrategia para el desarrollo social y humano, la estrategia para el crecimiento económico con calidad, y la estrategia para el orden y respeto.

Cuadro 19. Estrategias gubernamentales expresadas en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006

Estrategia para el desarrollo social y humano.	Estrategia para el crecimiento económico con calidad.	Estrategia para el orden y respeto.
Política social: *Privilegiar la atención a las clases marginadas y vulnerables (indígenas, mujeres, niños, discapacitados y adultos mayores) a través de la transferencia de recursos económicos y de la mejora de los servicios públicos básicos. *Asumir a la educación como la columna vertebral de la estrategia de desarrollo social y humano privilegiando	Política económica general: *Para lograr el crecimiento sostenido, dinámico, sustentable, con estabilidad y que excluya la recurrencia de crisis, la política económica propone que el gobierno promueva un marco regulatorio claro; mantenga la disciplina en el manejo de las finanzas públicas y cambie los criterios de asignación y aplicación de los recursos públicos; procure una baja inflación; reconozca a cabalidad los pasivos de largo plazo; promueva el fortalecimiento del círculo virtuoso ahorro-inversión; promueva un sector financiero sólido y un mercado de valores eficiente; y reactive la banca de desarrollo e impulse la banca comercial para que retome su función de oferente de recursos crediticios. *Que la intervención del aparato de Estado no estorbe sino que canalice la acción pública a la generación de	*Asumir a la política interior como el espacio desde el cual se garantiza la seguridad nacional y se procesan eficazmente las demandas y planteamientos de los actores políticos en el marco de la gobernabilidad democrática, además de considerarla como el instrumento que propicia un entorno favorable para el

una transformación que implique ampliar su cobertura y su calidad mediante su informatización, su mayor estructuración y su descentralización. *Construir, a través de la educación, oportunidades de superación para amplios sectores de la población, con criterios de equidad, orientado a reducir la pobreza y las desigualdades extremas y las inequidades de género y étnicas. *Generar capacidad e iniciativa en los individuos mediante el estímulo de una actitud emprendedora e independiente al ofrecerles educación de calidad con la finalidad de incrementar el capital humano y social. Esto significa dotar de capacidades a los individuos para que construyan su propio bienestar. *Elevar los niveles de salud a través del mayor acceso a los servicios en la materia, y ampliar los servicios de seguridad social. *Reforzar la cohesión y el capital social de las comunidades. *Procurar la armonía con el medio ambiente. *La disminución de la presencia del aparato de Estado en aspectos y áreas donde las organizaciones no gubernamentales pueden tener una contribución efectiva. Política para el desarrollo urbano y regional: *Impulsar el reordenamiento del	condiciones necesarias para el despliegue del sector privado. *Promover las reformas estructurales pertinentes. *Consolidar y ampliar la conducción responsable de la marcha económica del país mediante la ampliación de la fortaleza de la economía, la corrección del balance fiscal, la reforma del sistema financiero para que promueva el ahorro interno y su canalización a la inversión; y, la reforma del sistema impositivo para diversificar los ingresos del sector público aumentando el financiamiento por medio de recursos tributarios y reduciendo su volatilidad. *Impulsar una inserción más eficaz de México en la economía global mediante programas de promoción, financiamiento y capacitación. Al Estado le corresponde establecer una regulación apropiada y clara, así como promover las condiciones para dicha inserción. Para ello será necesario: -Lograr una mayor captación de inversión extranjera, penetrar en nuevos mercados externos diversificando la producción y el comercio, incorporando nuevas tecnologías y mejores sistemas de administración en las empresas. -Eliminar las dificultades que inhiben la integración de cadenas de valor, e incorporar nuevas empresas a la actividad exportadora. -Promover una nueva cultura empresarial y laboral mediante una reforma legislativa en éste último ámbito. -Adoptar una política industrial capaz de ofrecer una disponibilidad oportuna y eficaz de infraestructura; una adecuada oferta de educación y de capacitación para el trabajo productivo; un mayor esfuerzo de desarrollo tecnológico y científico; y, un marco de regulación más flexible. *Ampliar la infraestructura digital; y apoyar la educación permanente, la capacitación laboral y el avance tecnológico. *Trabajar en las necesidades de normalización y de armonización con estándares internacionales de calidad en materia industrial y comercial. Política para las reformas institucionales: *Eliminar las restricciones legales y estructurales de la economía para que el empresariado privado despliegue un proceso creativo. *Consolidar e impulsar el marco institucional y la mejora regulatoria que simplifique la carga administrativa de las empresas; y, brindar seguridad jurídica a las transacciones e inversiones. Política de fomento de la inversión privada: *Estimular la inversión privada en materia de infraestructura. En especial, incentivar la participación de la inversión privada en la generación de energía eléctrica, en la industria petroquímica y en la de gas natural; así como la reestructuración de la cartera de proyectos, la eliminación de obstáculos que impiden o dificultan la integración de cadenas productivas, y la	ejercicio tanto de la política económica como para la política social. *Consolidar el avance democrático. *Fortalecer el sistema de partidos. *Garantizar la vigencia del estado de derecho y respetar los derechos humanos. *Apuntalar y fortalecer las instituciones. *Impulsar una nueva relación –fincada en la colaboración y la corresponsabilidad– entre los poderes de la unión y entre los distintos niveles de gobierno. *Avanzar hacia un auténtico federalismo subsidiario, solidario y corresponsable partiendo de la convergencia entre los tres niveles de gobierno y de la descentralización de facultades, funciones, responsabilidades y recursos de la Federación hacia las entidades federativas y municipios. *Replantear la estructura de la administración pública para imprimirle eficacia; combatir el burocratismo, la corrupción, la impunidad y el dispendio; y, para establecer una nueva relación entre el gobierno y la sociedad a través de la procuración de la transparencia, la rendición de cuentas y el acceso a la información oficial. *Difundir la cultura
--	--	---

espacio y la desconcentración económica y poblacional. Para ello será importante articular las localidades rurales al sistema urbano nacional que tiende a interrelacionarse con la economía mundial. Política para el desarrollo sustentable: *Lograr un desarrollo social y humano en armonía con la naturaleza fortaleciendo la cultura de cuidado del medio ambiente. Política para las reformas institucionales: *Ampliar la capacidad de respuesta gubernamental para fomentar la confianza ciudadana en las instituciones, para lo cual resulta importante afianzar la continuidad de los programas sociales; disminuir los riesgos de deserción escolar mediante sistemas de becas; promover sistemas de seguros en salud para proteger financieramente a las familias; ordenar y regularizar la propiedad rural, otorgando seguridad jurídica y certidumbre documental en la tenencia de la tierra; y, promover sistemas eficaces para apoyar a los individuos que pierdan el empleo.	promoción de proyectos de interconexión de electricidad y gas natural en ambas fronteras. Política de financiamiento: *Apoyar el autoempleo mediante el desarrollo de proyectos productivos y la dotación de sistemas de financiamiento y mecanismos de asesoría, esto es, que se implementen programas de microfinanciamiento y crédito para los microempresarios y trabajadores por su cuenta. Se trata de democratizar la economía, de expandir la ciudadanía económica y de ampliar la participación en la economía formal impulsando la iniciativa de los individuos que decidan emprender un negocio. *Asegurar la incorporación al desarrollo de los grupos marginados mediante la creación de la banca social, y la promoción del ahorro y el crédito populares. Política para el desarrollo empresarial: *Fomentar el desarrollo de capacidades empresariales mediante programas de capacitación, asesoría técnica y educación para el trabajo. Política para el desarrollo regional: *En materia de desarrollo económico regional, emprender una intervención selectiva y temporal del Estado en este proceso; superar las desigualdades entre regiones y la coordinación de proyectos a través de las mesorregiones; impulsar el fortalecimiento económico intrarregional de vastos territorios; y, dinamizar la estructura económica de las regiones y su integración con el resto del país y con el mundo. Para cumplir con lo anterior se impulsaría la construcción de infraestructura básica y la formación de capital humano sobre todo en las regiones más rezagadas; se crearían núcleos de desarrollo sustentable; se apoyaría el desarrollo turístico municipal, estatal y regional; se implantarían programas de desarrollo social y económico en las fronteras norte y sur del país; se establecerían mecanismos de coordinación con los distintos niveles de gobierno; y se impulsarían programas para la instalación de empresas en las distintas regiones. Política para el desarrollo sustentable: *Crear condiciones para un desarrollo sustentable que asegure la calidad del medio ambiente y la disponibilidad de los recursos naturales en el largo plazo sobre la base de una sólida educación y cultura a favor del medio ambiente.	democrática e impulsar la participación ciudadana. *Profundizar la interacción de las organizaciones sociales con la administración pública federal. *Fomentar la capacidad del Estado para conducir y regular los fenómenos que afectan a la población en cuanto a su tamaño, dinámica, estructura y distribución territorial. *Diseñar un nuevo marco estratégico de seguridad nacional. *Combatir la delincuencia organizada y el tráfico ilegal de drogas; y, garantizar la seguridad pública y la procuración de justicia pronta, expedita, apegada a derecho y de respeto a los derechos humanos. *Intensificar la participación e influencia de México en los foros multilaterales, desempeñando un papel activo en el diseño de la nueva arquitectura internacional.
---	---	--

Fuente: Poder Ejecutivo Federal (2001), *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*.

5.- Sobre las concepciones relativas al proceso de desarrollo prevalecientes en México desde la década de los ochenta.

Como se observó con anterioridad, desde 1980 con el Plan Global de desarrollo 1980-1982, comienzan a esbozarse nuevos planteamientos sobre la intervención del aparato de Estado

en el proceso de desarrollo. Sin embargo, es con el estallido de la crisis de la deuda y con la llegada de una nueva elite gobernante a los espacios determinantes de la toma de decisiones cuando se marca distancia respecto a aquellas políticas públicas inspiradas en el *nacionalismo revolucionario* y en la concepción *keynesiano/estructuralista*.

Es importante destacar que como las políticas públicas indican las funciones del gobierno en torno a la construcción de mercados y a la redistribución de la riqueza, la transformación de las concepciones sobre el proceso de desarrollo expresa un cambio histórico en la naturaleza de estas funciones. A su vez, esta modificación de las concepciones sobre el desarrollo hace eco de un debate académico e intelectual mundial que plantea los constructos teóricos y los conceptos que sustentan los planteamientos y argumentos de los documentos estratégicos de los organismos internacionales y de las políticas públicas nacionales. En el presente apartado daremos cuenta de las principales reflexiones teóricas que apoyan a las concepciones sobre el proceso de desarrollo expuestas y promovidas en los documentos oficiales diseñados por el gobierno mexicano desde 1982.

En general, en América Latina con el agotamiento de la concepción *keynesiano/estructuralista* se desvaneció y se frustró el planteamiento normativo cepalino de constituir un *capitalismo autónomo latinoamericano* con base en la estrategia de industrialización para la sustitución de importaciones. Los motivos fueron múltiples: en primer lugar, no fue erradicada la dependencia externa sino que se redefinió con la afluencia de inversión extranjera y con el creciente endeudamiento, fenómeno que se cuestionó fuertemente desde el marxismo latinoamericano; además, se profundizó la ineficiencia y desarticulación del aparato productivo, traducándose ello en agudos desequilibrios regionales y sectoriales al interior de los países, en la baja –o nula en muchos casos– vocación para la innovación tecnológica, y en la incapacidad para contrarrestar el desempleo –como el precio relativo del factor trabajo es más alto que el del capital, el empresariado tendió a utilizar éste último en mayor medida– y la distribución desigual del ingreso originada a raíz del uso de tecnologías intensivas en capital dentro del proceso productivo y de la expansión de mercados oligopólicos; y se presentó la nula articulación de una política monetaria y de precios relativos para responder a los problemas inflacionarios y a la regulación y asignación selectiva de la demanda agregada (para

mayores detalles sobre el agotamiento del enfoque cepalino véase Preston, 1996:capítulo 10; Villarreal, 1986:capítulo VI;).

En suma, como lo señala René Villarreal, el enfoque estructuralista de la CEPAL no concretó la integración, en un sistema coherente, de una teoría económica capaz de manejar los grandes agregados macroeconómicos en el corto plazo y articularlos con los objetivos deseables y prioritarios de mayor alcance en el tiempo (Villarreal, 1986:174). Más aún, podemos agregar que las prolongadas políticas proteccionistas derivaron en la oferta de productos de baja calidad y con altos costos y precios.

Problemas macroeconómicos como las devaluaciones y la inflación, que no fueron padecidos de manera acentuada por México entre 1954 y 1970, irrumpieron como el talón de Aquiles del estructuralismo cepalino. El mismo estancamiento de la productividad, el desequilibrio externo, y las limitaciones, imperfecciones y contradicciones del intervencionismo estatal en la economía no fueron explicados por este enfoque durante la década de los setenta. Para algunos autores, el estructuralismo cepalino derivó en una *rebelión científica interrumpida* al subestimar la trascendencia de los aspectos monetarios y financieros del desarrollo, lo cual al final de cuentas, influyó de manera importante para no integrar una teoría macroeconómica a la teoría del desarrollo y la dependencia acuñada en América Latina (Ibidem:capítulo VI).

Como se explicó con anterioridad, hacia finales de 1982 con la crisis de la deuda en marcha, México inicia de manera titubeante un periodo de intensa reestructuración de la economía con base en estrategias de estabilización, redefinición y adecuación de la regulación económica, privatización y apertura al comercio internacional. Entre 1988 y el año 2000, este proceso se afianza abiertamente en el diseño y ejercicio de las políticas públicas, derivando ello en un profundo viraje en las formas de concebir y planear el proceso de desarrollo.

¿En qué consisten estas nuevas concepciones sobre el proceso de desarrollo? ¿cuáles son sus principales postulados y planteamientos? ¿qué posturas teóricas están detrás de ellas? ¿cómo se manifiestan en México y qué papel le asignan al aparato de Estado en el proceso de desarrollo?

En los últimos veinte años, las concepciones sobre el proceso de desarrollo que predominan en México se caracterizan por los siguientes rasgos: una vocación deflacionaria

y monetarista; la restricción presupuestal en aras de la gestión adecuada y oportuna de la deuda pública; la retracción del aparato del sector público en el proceso económico; y la desincorporación y privatización de las empresas paraestatales en aras también de reducir el déficit fiscal. Su racionalidad ya no lo es mas la estructuración del mercado interno sino la inserción actualizada del país en los mercados internacionales a través de la industrialización orientada hacia las exportaciones de manufacturas maquiladas; y en este sentido, la podemos caracterizar de aperturista y estabilizadora en aras de los equilibrios en la balanza de pagos y en indicadores macroeconómicos como la inflación. Paralelamente a estos postulados, que si bien son propios de la teoría económica deflacionario/monetarista, se presentan variadas concepciones que enfatizan diferentes esferas de la realidad y desde donde se aborda al proceso de desarrollo: nos referimos a aquellas relacionadas con las perspectivas del desarrollo sustentable y su preocupación discursiva por el cuidado del medio ambiente y su armonía con el crecimiento económico; el abordaje del proceso de desarrollo desde una perspectiva de género y étnica; las reformas institucionales para hacer viables los cambios estructurales de la economía; el fomento de las capacidades y del capital social, y el nuevo asistencialismo focalizado de la política social compensatoria; la relevancia de los derechos humanos y de la democratización del sistema político, y las interconexiones entre todos estos componentes (véase diagrama 1, pág. 28).

Partiendo de este reconocimiento, explicamos con mayor detalle los aspectos teóricos centrales de las concepciones sobre el proceso de desarrollo que predominan en las políticas públicas de las últimas dos décadas.

5.1.- La concepción deflacionario/monetarista en las políticas públicas mexicanas.

Decimos que las nuevas concepciones y estrategias del proceso de desarrollo tienen una vocación deflacionario/monetarista debido a su genuina preocupación por las tendencias inflacionarias que, según este enfoque, sólo serán contenidas mediante una política monetaria contraccionista que mantenga un crecimiento fijo de la oferta de circulante para estabilizar la economía (véase Friedman, 1979, 1992a y 1992b). Este interés se gestó a raíz de la abrumadora y galopante inflación que se experimentó en los primeros años de la década de los ochenta, que amenazaba por convertirse en una hiperinflación y que fue una fuente de incertidumbre para el sistema económico en su conjunto.

Los teóricos monetaristas sostienen la tesis de que todo incremento en la tasa de crecimiento de la oferta monetaria se manifiesta en la alza de la tasa de inflación y no en algún aumento de la tasa de crecimiento real del producto (véase Desai, 1989; Friedman, 1979, 1992a y 1992b; Harris, 1985: capítulo XXI).

Según la curva de Phillips, el desempleo sólo podrá reducirse con una expansión de la demanda agregada por parte del gobierno a costa de un aumento en el nivel de precios; esto es, el aumento de la producción sólo se gestará con la presencia de una mayor inflación (Harris, 1985: capítulo XXI; Desai, 1989). Para los monetaristas, en la economía de mercado siempre existirá una tasa natural de desempleo que no es afectada por el nivel de demanda agregada, es decir, la expansión de la demanda agregada no logra reducir el desempleo, pero sí mantiene en aumento la inflación. Se afirma que la tasa natural de desempleo no depende del nivel de inflación, pero ésta solo se mantiene estable en la medida que la cantidad de desempleo es la correcta (véase Friedman, 1992b). En suma, los monetaristas inspirados en la obra de Milton Friedman asumen que es posible reducir el desempleo en el corto plazo aun a costa de una mayor inflación, pero reconocen que a la larga sólo se verá estimulado un aumento cada vez más elevado del nivel de precios sin experimentar crecimiento alguno en el empleo, por tanto, a partir de ello no aceptan activas y expansionistas políticas del aparato de Estado, sean monetarias o fiscales, que se orienten a limitar y reducir el desempleo.

Como las políticas económicas expansionistas que privilegian grandes erogaciones del gasto público –a partir del incremento de la oferta monetaria–, según los monetaristas, no afectan el nivel de desempleo –que ya de por sí es natural en su perspectiva– ni menos aún estimulan el crecimiento de la economía, sino que sólo agravan el problema de la inflación al elevarla, recomiendan políticas económicas contraccionistas caracterizadas por las restricciones presupuestales y por una retracción del sector público en la economía en tanto agente inversor y empresarial (véase Villarreal, 1986: capítulos III y IV; Friedman, 1992b). Así pues, los monetaristas ponen en tela de juicio la relevancia de la expansión del gasto público y del intervencionismo económico del aparato de Estado, argumentando que no son eficaces para fomentar y aumentar la producción, el empleo y el crecimiento de la economía. Más aún, como se considera en este enfoque que los precios y salarios son flexibles, entonces el aparato de Estado no tiene por qué regular el mercado ni controlar los

precios y los salarios, sino que éste último –el mercado– es capaz por sí mismo de asignar óptima y equitativamente los recursos. Desde su óptica, el intervencionismo estatal genera inflación con la expansión indiscriminada de la oferta monetaria y termina por obstaculizar el avance tecnológico al inhibir los incentivos a la producción y a la innovación tras impedir el libre despliegue de las llamadas leyes del mercado. Para ellos (Friedman, 1962 y 1992b), la política económica sólo debe limitarse a aumentar la oferta monetaria a una tasa constante con base en el ritmo de crecimiento de la economía, en el crecimiento deseable de la inflación y en reglas automáticas y no discrecionales del Banco Central.

Con la teoría de las expectativas racionales se suman al modelo anterior los siguientes supuestos: 1) existe una tendencia constante por parte de los agentes económicos a optimizar, y 2) los mercados tienden a ajustarse automática, instantánea y continuamente. Si se presentan estas dos premisas, entonces la economía se encuentra en equilibrio (para mayores detalles véase Desai, 1989; Villarreal, 1986: capítulos III y IV; Friedman, 1979, 1992a y 1992b).. Por supuesto, estas dos premisas resultan inconsistentes en la realidad al reconocer las asimetrías de información entre los agentes económicos, las variadas interpretaciones y usos que hacen de la misma, así como las asimetrías en la capacidad de negociación entre los actores; esto es, la racionalidad limitada termina por cuestionar fuertemente la premisa de que las expectativas son racionales y de que se busca una maximización de beneficios. Más aún, como los mercados tienden a ser imperfectos en la asignación de recursos, las funciones de las instituciones estatales en materia de generación de empleo y redistribución de la riqueza son necesarias.

5.2.- La retracción del sector público en el proceso económico.

Los enfoques económicos de la oferta señalaron en la década de los setenta que el estancamiento con inflación, la baja productividad experimentada en esos años, y en general la crisis estructural del modo de producción capitalista en los países desarrollados, sólo eran atribuibles a las funciones económicas de un sector público inspirado en las orientaciones keynesianas que llegó a alcanzar dimensiones leviatánicas al provocar la inflación con las políticas de financiamiento deficitario; al instrumentar políticas tributarias que inhibían la innovación en las empresas y la productividad de los empleados; y, al imponer regulaciones excesivas y proteccionistas del mercado que terminaron por

desincentivar el crecimiento de la oferta agregada y por acotar al empresariado privado (sobre estos temas véase Villarreal, 1986:capítulo IV; Friedman, 1992a).

En los Estados Unidos esta doctrina significó una resurrección discursiva del *laissez-faire* y del *laissez-passer* en el contexto sugerido de mercados monopólicos. Esta propuesta para desaparecer al aparato de Estado con orientación keynesiana en materia de políticas públicas se tradujo de la siguiente forma: reducir las elevadas tasas impositivas – sobre todo aquellas que son progresivas– debido a que los altos impuestos limitan la oferta al desincentivar la inversión, la producción y el trabajo; contraer la oferta monetaria para mantener un crecimiento fijo de acuerdo a la producción; elevar las tasas de interés para atraer y retener inversiones extranjeras; restringir el excesivo gasto público canalizado al Estado de bienestar; y, eliminar los controles y regulaciones gubernamentales de los mercados, sobre todo aquellos relativos a la protección del medio ambiente, de la salud y de la seguridad pública, y que han influido negativamente en los precios y en los altos costos que implican los esfuerzos para la innovación y el avance tecnológico. Se argumentaba que con estas medidas fomentarían un periodo de auge en la economía al brindar mayores incentivos al empresariado privado para producir, ahorrar e invertir, conduciendo con ello a su vez a aumentos importantes en el ingreso y a la reducción del déficit fiscal (Ibidem).

Desde las teorías económicas de la oferta son cuestionadas las políticas económicas que estimulan la demanda debido a que generan inflación, deprimen la productividad e inhiben la innovación y la creatividad de la economía; por tanto, se centra el énfasis en la oferta. El argumento es sencillo: la demanda no es capaz de crear la oferta puesto que sólo tiende a responder a ella. De esta forma, la creación de dinero por parte del Banco Central para financiar de manera deficitaria el gasto público debe restringirse y apostar así a políticas contraccionistas (Ibidem).

Estas mismas teorías argumentan también que si el gobierno, con sus políticas de ingresos y gastos, interviene en la economía quitándole dinero a los que más tienen para redistribuirlo entre los desposeídos, entonces, al ser esto un juego de suma cero, no logrará fomentar el crecimiento; más bien, con la política social sólo logrará inhibir la producción y estimulará la ineficiencia, la baja productividad, el ocio y el desempleo (una explicación detallada sobre estas teorías la ofrece Villarreal, 1986:capítulo IV).

Sin embargo, podemos decir que la economía de la oferta que se expande a manera de ideología bajo la consigna de reducir el intervencionismo del sector público en la economía, adolece de un profundo reconocimiento de la función de las instituciones en la construcción de mercados y en la distribución del ingreso. Es un enfoque ideológico que no reconoce que los mercados se encuentran inmersos en entramados institucionales que los proyectan, legitiman y estabilizan.

En México, a raíz del omniabarcador poder económico del sector público tanto en términos de regulaciones como en la tenencia de medios de producción y en la elaboración de bienes y servicios en el marco del régimen de economía mixta que tuvo su máxima y contradictoria expresión durante la década de los setenta, se consideró conveniente asumir que al aparato de Estado no le corresponde intervenir cuando los mercados están en posibilidades de asignar los recursos y distribuir el ingreso eficientemente; además, se estableció que la intervención reguladora en los mercados sólo se ejercería cuando estos fuesen incapaces de ofrecer acceso a cada individuo y de reconocer la pobreza y la marginación (sobre estos argumentos véase Aspe Armella, 1993).

Esto es, podemos argumentar que al sector público sólo se le atribuyó una función compensatoria en medio de su accionar económico acotado. Se estableció la consigna de ejercer una selectiva y desarticulada –y en variadas ocasiones hasta pasiva– intervención estatal en cuanto a las funciones económicas de rector, regulador, planificador, inversionista, financiador, empresario y promotor activo del proceso productivo y del bienestar social, en aras de un fortalecimiento del sector privado y de la mayor relevancia de la inversión extranjera directa como palanca del crecimiento económico.

5.3.- La estrategia para la apertura de la economía nacional.

Con mayor determinación desde 1988 se aplicó en México una agresiva estrategia para la apertura de la economía nacional a partir de la promoción de una industrialización orientada hacia las exportaciones con la finalidad de responder a las exigencias de la estructuración de los sistemas internacionales de producción integrada y de los encadenamientos mercantiles globales. El argumento esgrimido consistió en apuntar que las exportaciones favorecerían el aumento de la productividad, lo cual a su vez incentivaría el crecimiento de la economía y abriría las puertas de un posible desarrollo. La estabilidad

macroeconómica y un sector público delgado y no interventor en el proceso económico se asumían como las condiciones indispensables para generar un ambiente propicio al sector exportador privado y a la atracción de inversión extranjera directa (véanse los planteamientos de política económica expuestos en los cuadros 17, 18 y 19). Esto es, el control de la inflación, la disminución del déficit fiscal, la atracción de la inversión extranjera y la redefinición de sus regulaciones, la liberalización de las importaciones, la privatización de las empresas paraestatales y la producción manufacturera se constituían en elementos centrales de la nueva estrategia que se oponía fervientemente al proteccionismo y al régimen de economía mixta fundado bajo los principios del *nacionalismo revolucionario* y de la concepción *keynesiano/estructuralista* del desarrollo.

Detrás de esta estrategia de apertura de las economías nacionales se encuentra el enfoque monetarista de la balanza de pagos orientado al abatimiento del desequilibrio externo. Es un enfoque que enfatiza la influencia directa del exceso de oferta o de la demanda monetarias sobre el saldo de ingreso y gasto; esto es, considera que los desequilibrios en la balanza de pagos son expresión de los desajustes monetarios –o de la balanza de reservas– y que tenderán a ser corregidos automáticamente sin la intervención estatal siempre y cuando se cuente con un tipo de cambio fijo y con una inflación determinada por el nivel de precios y por las tasas de interés predominantes en el mercado internacional. De nueva cuenta, el desequilibrio de la balanza de pagos –o bien, la salida de reservas internacionales– es un fenómeno estrictamente monetario caracterizado por la demanda y la oferta de dinero, y sólo con sus mecanismos es posible resolver dicho desequilibrio (sobre el enfoque monetarista de la balanza de pagos véase Villarreal, 1986:capítulo VII).

En materia de política económica este enfoque teórico se expresa así: ante la insuficiencia de reservas internacionales que son demandadas por el público al Banco Central para adquirir bienes y servicios en el exterior, lo recomendable es adoptar una política monetaria contraccionista capaz de controlar la expansión del crédito, que puede ser acompañada o sustituida alternativamente por la devaluación, la restricción de las importaciones y el fomento de las exportaciones. Estas medidas orientadas a la corrección del déficit externo, se dice, sólo surtirán efectos si se presenta el ambicioso supuesto del “libre mercado” que elimine las distorsiones que el sector público con su intervención le

imprime a la economía, así como las restricciones que se le imponen al comercio internacional. En suma, se sugiere que la oferta monetaria aumente de acuerdo a los niveles de la inflación internacional y a la tasa de crecimiento de la economía. Además, con el supuesto de la apertura comercial y financiera se asume que las economías nacionales incentivarán la eficiencia y competitividad de su aparato y agentes productivos al insertarse en los mercados internacionales, aún al margen del apoyo y fomento estatales (Ibidem).

Sin embargo, podemos decir que estas recomendaciones resultan incongruentes, inconsistentes e ineficaces si reconocemos la naturaleza de la desarticulada estructura económica de México. Ni la inflación mexicana marcha a la par que la internacional ni se experimenta una situación de pleno empleo; más aún, mientras los países desarrollados promueven políticas para la protección de su planta productiva y para el control de los flujos financieros, la indiscriminada apertura comercial y financiera de la economía nacional erosionó y desarticuló agresivamente el aparato productivo, y colocó al país en una apremiante vulnerabilidad ante la volatilidad de los capitales especulativos —la crisis financiera precipitada a finales de 1994 es muestra de ello—.

Esta misma perspectiva enfatiza la relevancia de la inversión extranjera directa en tanto motor del crecimiento económico en los países subdesarrollados. Hacia las décadas de los ochenta y noventa este postulado adquiere mayor fuerza en el contexto de la creciente transferencia territorial de segmentos de la cadena de valor agregado que son parte de los procesos productivos de las redes empresariales globales que buscan responder eficiente y oportunamente a la demanda de insumos o productos terminados. Se argumenta que con la inversión extranjera directa se facilitará la transferencia y asimilación tecnológica y del *know how* tanto del proceso productivo como gerencial y organizacional; el acceso a nuevos insumos; el financiamiento de la actividad económica y elevar así la formación y acumulación de capital; la disminución de la brecha entre la oferta de ahorro interno; el acceso a divisas frescas; el acceso a fuentes de financiamiento para la estrategia de desarrollo ante las insuficiencias e inconsistencias de los excedentes petrolero y agrícola y del endeudamiento externo; el aumento de los ingresos tributarios del gobierno; el impulso al incremento de la productividad, de la competitividad y de las exportaciones; el acceso a nuevos mercados y la integración con la economía internacional; y, se verán favorecidas las variables macroeconómicas (un análisis detallado sobre el tema véase Dussel Peters, 2003).

El modelo de industrialización para la sustitución de importaciones postuló que el desarrollo socioeconómico se lograría con el énfasis puesto en el mercado interno, en la modernización económica y social y en la estructuración de una economía mixta caracterizada por la intensa participación del sector público para la edificación de infraestructura tanto física como institucional y para el fomento del sector industrial a través de mecanismos como las políticas proteccionistas, los subsidios y la selección de sectores prioritarios para que no fuesen copados por la inversión extranjera directa en un porcentaje mayor al 49%; sin embargo, las políticas públicas en el sector agrícola mexicano llevaron a que se precipitaran crecientes déficit comerciales que le impidieron continuar financiando dicho proceso industrializador. Hacia finales de la década de los setenta, el mismo sector manufacturero privado enfrentó un importante déficit comercial a pesar del creciente endeudamiento y del ingreso de divisas por concepto de exportación petrolera. A raíz de la profunda crisis que se precipita y en el marco del predominio internacional del enfoque monetarista de la balanza de pagos, se presenta un viraje en la estrategia económica particularmente a partir de dos hechos concretos: el ingreso de México en 1986 al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) y, la adopción en diciembre de 1987 del Pacto de Solidaridad Económica.

Como ya se introdujo en el apartado 4 del presente capítulo, un elemento importante de este viraje y de la apertura de la economía dentro de esta concepción sobre el proceso de desarrollo consiste en el impulso a la industrialización –en especial de la manufacturera– orientada hacia las exportaciones. Se asume pues que la palanca del crecimiento económico lo serán las exportaciones manufactureras de los productores privados –acompañadas por supuesto del control de la inflación, de la imperativa disminución del déficit fiscal, y de la acelerada definición de las barreras arancelarias y no arancelarias—. Así pues, la inversión extranjera privada, en especial la directa, pasó a desempeñar un papel relevante en el proceso de cambio estructural y de integración a la economía internacional.

Frente a la necesidad de atraer los flujos de capitales y ante los recursos escasos y el difícil acceso a los créditos internacionales, se considera urgente emprender un proceso de redefinición de la regulación económica, de negociación comercial y de transformaciones en la estructura normativa relativa al papel de la inversión extranjera privada.

Implícitamente en esta concepción que argumenta la relevancia de la estrategia de industrialización vinculada con la economía global se encuentran, inspirándola, la variedad de teorías neoclásicas del comercio internacional y del crecimiento económico, así como el debate teórico y crítico en torno a la industrialización sustitutiva de importaciones.

Una de esas teorías es la del modelo de ventajas comparativas de costos propuesto por los economistas Eli Heckscher, Bertil Ohlin y Paul Samuelson (comentado ampliamente por Villarreal, 1979; Samuelson, 1981; y Dussel Peters, 1997), que tras analizar los beneficios estáticos del comercio mundial y de la especialización industrial, argumenta que un país tenderá a exportar –o a importar– la mercancía que utiliza intensivamente su factor productivo más abundante –o escaso– en el contexto –supuestos o condiciones– de mercados perfectamente competitivos y eficientes, “libre comercio” en los bienes y completa movilidad de factores homogéneos de producción, pleno empleo, nulos costos de transacción, sustitución limitada entre factores de la misma industria en diferentes países, tecnología idéntica, y rendimientos a escala constantes. En este modelo, los países sólo difieren por su tamaño, dotación de factores e intensidades relativas de factores que se utilizan en el proceso productivo. Se estipula que el “libre comercio” estimula la especialización en la producción de las mercancías que cuenten con una dotación de factores relativamente abundante, al tiempo que le facilita a los países importar los bienes y servicios que contienen requerimientos de factores productivos más allá de las proporciones existentes en sus propias economías. Se dice también que el “libre comercio” cuenta con potencial para maximizar –y con posibilidades también para empeorar– el bienestar social, la eficiencia en la asignación de factores y los beneficios entre los países que comercian en grupo, sin que ello implique el aumento del ingreso real o del consumo de algún determinado país. Es pues la proporción relativa de los factores productivos y la tecnología los que influyen, desde la oferta, en el comercio internacional y en la diferencia de los precios relativos de los bienes entre los países, determinando todo ello en su conjunto la especialización.

Si bien el modelo de ventajas comparativas de costos es retomado en sus aspectos fundamentales y cuestionado en algunos otros por las actuales concepciones sobre el proceso de desarrollo, es el modelo de industrialización orientada hacia las exportaciones, que tras sus críticas hechas desde las décadas de los sesenta y los setenta a la

industrialización sustitutiva de importaciones, el que predomina en las estrategias de las políticas públicas adoptadas en México durante los últimos tres lustros y que también fue promovida por el *Consenso de Washington* en el resto de América Latina.

En el marco de la reestructuración organizacional de las empresas de peso mundial y con la consolidación de los sistemas de manufactura flexible, se postula que países como México se especialicen en la producción de insumos de alta calidad y bajo valor agregado para responder a la demanda de las redes empresariales globales. De esta forma y retomando los postulados del modelo Heckscher-Ohlin-Samuelson, Bela Balassa (1981 y 1989) argumenta que con la industrialización orientada hacia las exportaciones es posible maximizar la asignación eficiente de los factores productivos y una especialización internacional a partir de las ventajas comparativas de costos poseídas por los países. Otros economistas influyentes en el discurso y estrategias de política económica como Anne O. Krueger (1978 y 1992) y Jagdish Bhagwati (1978 y 1991), argumentan que para alcanzar la apertura comercial resulta preciso procurar la estabilidad macroeconómica a través de políticas monetarias y fiscales contraccionistas que generen confianza e incentivos entre el empresariado exportador y procuren los equilibrios de la balanza de pagos, y eliminar las distorsiones y restricciones que la intervención gubernamental le imprime a los mercados, limitando dicha intervención tan solo a la atención de las externalidades; a la formación de capital humano; la provisión de infraestructura que propicie condiciones adecuadas a la producción privada; al estímulo de industrias nacientes y a la contención de la pauperización social; colocando así al empresariado privado exportador como el agente central del crecimiento. Siguiendo esta misma línea argumentativa, Balassa (1989) sostiene que mediante las exportaciones es posible dinamizar el crecimiento de la economía debido a que demandan insumos nacionales y bienes de consumo interno con el aumento de los ingresos; además, proporcionan divisas para financiar las importaciones de bienes intermedios y de capital que necesita la economía. Es más, detrás de estos enfoques se destaca que con las exportaciones se utilizará en mayor medida la capacidad industrial, se gestarán condiciones para la especialización horizontal y para el aumento de la productividad, se intensificará la transferencia y la asimilación tecnológica, aumentará la calidad de los bienes y servicios, y sus precios serán competitivos en el plano internacional.

No obstante los argumentos de estos influyentes teóricos de la economía, la apertura comercial y la reconversión industrial promovidas en México con mayor intensidad desde 1988 se traducen en una propagación de la destrucción del aparato productivo nacional expresada en el cierre o la quiebra de empresas mexicanas orientadas al mercado interno, la caída de la producción en varias ramas industriales y la proliferación de los problemas financieros en múltiples empresas; todo lo cual acelera el desempleo entre la población y la inversión en los mercados de valores (para mayores detalles véase Calva, 1999 y 2000; Guillén Romo, 2000). Además, Dussel Peters señala que no existen las suficientes evidencias empíricas para asegurar teórica y políticamente que el crecimiento macroeconómico de las exportaciones en el marco de condiciones favorables para el mercado puede derivar en un incremento de la productividad total de los factores, en una mayor inversión y en un generalizado crecimiento económico (Dussel Peters, 1997:106).

En tanto que las limitaciones del enfoque promotor de la inversión extranjera privada consisten en la insuficiencia de argumentos empíricos para sostener contundentemente que dicha inversión tiene efectos positivos en la generación de empleo, en la productividad, en los salarios, en la transferencia tecnológica y en los procesos de aprendizaje de los países receptores; más bien, lo que ocurre es que la productividad no se difunde a toda la economía, territorios y empresas, sino sólo al sector o enclave en el cual se invierte. En general, el mismo Dussel Peters asegura que la inversión extranjera como la directa no puede considerarse como la causa fundamental del crecimiento económico; es más, no existe una relación lineal entre ambos (Dussel Peters, 2003:44 y 45).

5.4.- Los argumentos en torno al proceso de privatización.

Pedro Aspe Armella relata que en la época de la explosiva intervención del sector público en la economía, tratándose de países que emprenden su proceso de desarrollo, teórica y políticamente se argumentó que tras la ausencia de mercados e infraestructura pueden surgir limitantes, posiblemente insuperables por parte del empresariado privado, que desalienten o inhiban el interés para producir cierto tipo de bienes y servicios, así como la vocación para hacerlo eficientemente en caso de que exista dicho interés; por tanto, la falta de mercados bien organizados y la tributación insuficiente e ineficiente; cuando el tamaño del mercado no es lo bastante grande para respaldar una sólida estructura competitiva; y si

se carece del marco legal y de las instituciones y experiencia para aplicar una efectiva política antimonopólica; son todas ellas circunstancias económicas que en su momento justificaron la creación de empresas públicas (Aspe Armella, 1993:158 y 159).

Como contraparte, la desincorporación y la privatización de empresas públicas en países como México se postula como un proceso necesario para sanear las finanzas públicas y para aumentar la productividad y la eficiencia del aparato productivo.

En términos de la eficiencia, los teóricos y promotores de la privatización argumentan que las empresas pasan a formar parte del sector público de manera casual y sin alguna estrategia congruente debido a que se intenta proteger el empleo; es más, las empresas rescatadas por el gobierno y que estuvieron a punto de quebrar no gozaron de algún grado de eficiencia, y menos aún en muchos casos mejora su situación. El mismo rescate de empresas ineficientes genera incentivos negativos que inhiben la creatividad de las empresas privadas para reaccionar ante los choques exógenos; para sus propietarios la quiebra no existe puesto que su esperanza radica en que el gobierno nacionalice y termine por comprar la empresa. En cuanto a la justicia social, se estipula que cubrir las pérdidas de empresas públicas ineficientes desvía los recursos escasos que deberían canalizarse al financiamiento de las políticas sociales, de la educación y la salud, y de la construcción de infraestructura básica; además, en variadas ocasiones, los recursos tributarios proporcionados por los contribuyentes se canalizaron a evitar pérdidas de capital de los accionistas y banqueros que fueron rescatados, y, en otros tantos casos, no se informó a la ciudadanía ni se consideraron las consecuencias distributivas de las decisiones adoptadas respecto a las empresas que se incorporaron precipitadamente al sector público (Ibidem:160 y 161).

La privatización, según sus promotores –entre los que se encuentra Aspe Armella–, se funda en los altos costos de monitoreo y demás asimetrías de la información entre la ciudadanía, la autoridad gubernamental y los administradores de las empresas públicas y en la injerencia burocrática, la toma de decisiones centralizada, la capitalización insuficiente, los excesivos costos de personal y la alta rotación laboral propias de las entidades paraestatales (Ibidem:capítulo IV).

En suma, el discurso oficial argumenta que con la privatización, en condiciones de un relevante poder de mercado que posibilite determinado grado de competencia, la

empresa de propiedad privada contará con una mayor productividad y rentabilidad que las empresas públicas. Además, se asegura que los consumidores, en el marco de dicha competencia, se verán favorecidos con la oferta de bienes y servicios de mejor calidad y a precios bajos o accesibles; así como una posible reducción de la corrupción en el sector público. Sin embargo, como lo señalamos en otro espacio, las rentabilidades obtenidas en estos procesos de privatización no se asocian al aumento de la capacidad de producción, puesto que paralelamente se ejercen operaciones de fusiones y adquisiciones para constituir monopolios en detrimento de las micro, pequeñas y medianas empresas (Enríquez Pérez, 2002b). Es más, en México los procesos de privatización adolecen de entramados institucionales y de marcos regulatorios que procuren afectar lo menos posible al consumidor.

5.5.- Sobre el resto de los postulados que componen las nuevas concepciones relativas al proceso de desarrollo.

Si bien las políticas públicas mexicanas especifican de manera mucho más detallada y explícita el papel que el aparato de Estado puede desempeñar en el proceso económico, sobre todo en lo relacionado con el control y estabilidad de los indicadores macroeconómicos, privilegiando una planeación sectorial que no considera las dimensiones territoriales del proceso de desarrollo, también existen referencias amplias e importantes estrategias relativas a la apertura y democratización del sistema político mexicano, así como al nuevo perfil de las políticas sociales consistente en la canalización focalizada del gasto social hacia los grupos más vulnerables y marginados de la sociedad. En menor medida, de manera complementaria y en ocasiones tangencial y subordinada, se presentan diversos enfoques relacionados con la sustentabilidad del proceso de desarrollo al incorporar la relevancia de la protección medioambiental; los derechos de propiedad, la seguridad jurídica y la reforma al sistema judicial en tanto marcos institucionales necesarios para garantizar las transacciones económicas y la convivencia social; la reforma del gobierno y la modernización de la administración pública; y, en grado reducido y más recientemente, la mención a la importancia de los enfoques de género, del capital social y del papel de las organizaciones no gubernamentales en el proceso de desarrollo y en el empoderamiento de las comunidades locales marginadas.

Aunque en los Planes Nacionales de Desarrollo de las últimas dos décadas no se asimilan del todo los debates, los temas y las teorías relevantes en el escenario de los organismos internacionales (véase capítulo II), se presenta una mayor convergencia en torno de los relativos a la estabilidad de las economías nacionales y a la inserción actualizada de éstas en la dinámica de los mercados mundiales, y un menor acercamiento con los tópicos mencionados al final del párrafo anterior.

Las perspectivas que enfatizan la apertura y democratización del sistema político hacen eco de la intensa reflexión que se realiza en México y en muchos países latinoamericanos, relativa al carácter y perfil autoritario de los gobiernos y a las tendencias centralizadoras del poder en sus actores principales. La misma crisis de legitimación en el sistema político mexicano fundado sobre las bases del discurso “revolucionario”, del presidencialismo autoritario y sobre la maquinaria del partido *cuasi oficial* gestó la posibilidad desde la segunda mitad de la década de los setenta y sobre todo desde 1988 – momento en que dicha crisis adquiere rasgos incontrollables– de emprender su transformación desde las altas esferas del poder público. Los dos pilares del sistema político mexicano que más se cuestionaron –el presidencialismo autoritario y omniabarcador, y el partido *cuasi oficial* que impedía la alternancia en el poder político– constituyeron los blancos que sistemáticamente tenían que ser disminuidos en su influencia y reestructurados para dar paso al objetivo primordial de esta nueva concepción: el logro de la *governabilidad democrática* mediante el respeto al ejercicio del voto en el marco del fortalecimiento del sistema de partidos políticos y de la realización de elecciones caracterizadas por la legalidad, la competencia equitativa y la transparencia.

Desde 1988, se experimenta en México una redefinición del asistencialismo social promovido por el aparato de Estado. Más que una cobertura universal de los beneficios que pudiesen otorgar las políticas sociales, en las nuevas concepciones sobre el proceso de desarrollo se promueve una focalización que privilegia la asistencia de los grupos más desprotegidos y marginados de la sociedad. Esto es: como lo señalamos en otro espacio, la política social instrumentada bajo la vigencia del patrón de acumulación taylorista/fordista/keynesiano se sustentó en la ampliación del mercado interno, la creación de empleo y el mantenimiento del salario real, acompañándose de amplias coberturas en cuanto a salud, educación, subsidios a la alimentación y al consumo, deporte, vivienda y

previsión social (Enríquez Pérez, 2002c). Con la finalidad de aliviar las finanzas públicas, el gasto social se mantiene a niveles que no impliquen un financiamiento deficitario, y las nuevas políticas sociales adoptan una orientación asistencial enfocada a grupos de la población que padecen la pobreza extrema. El *enfoque de las capacidades* propuesto por Amartya Sen (1996 y 2000) concibe al desarrollo humano como un proceso orientado a la generación y ampliación de las opciones y oportunidades de los individuos en todos los ámbitos de su vida –factores estos que se producen y reproducen con la expansión de las capacidades humanas y su aprovechamiento–, y ofrece a las nuevas políticas sociales adoptadas en México una orientación precisa sobre el papel del aparato de Estado en la promoción del bienestar social y en la redistribución de la riqueza. De esta forma, a partir de cierto concepto de pobreza manejado oficialmente, el objetivo principal de las políticas sociales consiste en suministrar apoyos monetarios o en especie a los individuos y familias más marginados de la sociedad para que accedan a los mínimos satisfactores de necesidades; sin embargo, con dicha estrategia no se combaten las raíces estructurales de la pobreza y de la exclusión social, sino que sólo se otorgan paliativos que perpetúan la dependencia de los marginados respecto al sector público.

Además, en México las políticas sociales de los últimos años –desde los planteamientos del Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 (Poder Ejecutivo Federal, 2001) hasta políticas públicas locales como el Plan Estatal de Desarrollo Yucatán 2001-2007 (Gobierno del Estado de Yucatán, 2001)– plantean una segunda generación de reformas que se fundamenta en el empoderamiento de los actores y agentes sociales marginados que interactúan en los espacios locales. Lo anterior significa que desde el sector público serán fortalecidos los procesos autogestivos y de participación de las comunidades, así como la formación y acumulación de capital social comunitario; ello en el entendido declarado de que el aparato de Estado no desarrolla sino que sólo promueve el proceso de desarrollo mediante políticas sociales que estimulen la participación organizada, el capital social y la corresponsabilidad en las comunidades locales. En estos nuevos enfoques de la política social se trata de emprender la complementariedad entre las acciones y recursos del sector público y las expresiones del capital social, destacando el papel de éste último respecto a la corrección de las fallas e imperfecciones del mercado en la provisión de los servicios sociales. Así pues, en el combate de la pobreza las políticas sociales se enfrentan a la

necesidad de tomar en consideración a las expresiones y sistemas simbólicos y culturales de las comunidades, y a las organizaciones no gubernamentales –cuyas acciones han destacado en los últimos años en cuanto al diseño y operación de programas para el bienestar social–.

Llama la atención que en las nuevas políticas públicas existan referencias a la necesidad de promover la *sustentabilidad del proceso de desarrollo* proponiendo el logro de la armonía entre las dimensiones del crecimiento económico y la protección a largo plazo del medio ambiente. Las conferencias internacionales que realizadas sobre el tema desde la década de los setenta influyen en estos planteamientos. Esta preocupación por el deterioro ambiental suele limitarse a la mera retórica al no establecer las estrategias de acción necesarias y al no mostrar una mayor determinación estatal respecto a la preservación de los recursos naturales; menos aún se procura una planeación de la política económica con criterios medioambientales.

Instituciones como la definición y garantía de los derechos de propiedad que contrarresten la inseguridad jurídica, y el sistema judicial que procure la convivencia social, se constituyen en elementos relevantes en las políticas públicas mexicanas de los últimos tres lustros. En los documentos oficiales analizados se reconoce que con los derechos de propiedad, en tanto instituciones, es posible que los activos tengan algún valor y que los agentes económicos cuenten con certidumbre sobre la dinámica de sus decisiones y acciones.

El enfoque del nuevo institucionalismo económico argumenta que en una economía caracterizada por la escasez de recursos, con los derechos de propiedad es posible facilitar o constreñir el intercambio de activos (Ayala Espino, 1999, capítulo VI). Son los derechos de propiedad importantes instituciones que proporcionan incentivos para que los agentes económicos, en el marco de sus decisiones, inviertan, ahorren, trabajen, produzcan, innoven, intercambien y comercien; y, más en general, los derechos de propiedad son importantes mecanismos en la apropiación, asignación, distribución y uso de los recursos de que dispone una sociedad. Sus objetivos consisten en procurar la utilización de las propiedades en forma de activos para facilitar así la producción y el comercio; y en la valorización de los activos para posibilitar su transferencia a otros agentes económicos mediante las operaciones de compraventa (Ibidem:213). Partiendo de estos principios, el aparato de Estado se constituye en el entramado institucional que establece una estructura

jurídica que posibilita la definición, especificación, imposición, vigilancia, protección y cumplimiento de los derechos de propiedad.

Como el poder judicial cumple variadas funciones –la aplicación del derecho penal; la resolución de las diferencias, disputas o conflictos entre los ciudadanos y entre estos y el aparato de Estado; así como la delimitación de la ley– para procurar el orden social, facilitar el funcionamiento del sistema político y promover el intercambio voluntario (Burki y Perry, 1998), resulta relevante reformarlo tanto en sus dimensiones operacionales como en el perfil de sus funcionarios. Este enfoque que se inscribe también en las reflexiones propias de las teorías neoinstitucionalistas se presenta como una de las prioridades de las políticas públicas mexicanas, sobre todo en lo referido a la necesidad –expresada en los Planes Nacionales de Desarrollo diseñados entre 1988 y 2001– de emprender reformas institucionales para fortalecer el llamado Estado de derecho.

Reconociendo las reflexiones y sugerencias presentadas en países como los Estados Unidos (Gore, 1994; Osborne y Gaebler, 1994) y como parte de las *teorías de la elección pública* que señalan las ineficiencias e imperfecciones del aparato de Estado en la asignación de recursos y en sus intervenciones, se retoma la importancia que se le otorga a la *reforma del gobierno y la modernización de la administración pública*. Desde 1983, ante las grandes dimensiones e ineficiencias del aparato burocrático se sugiere en las políticas públicas mexicanas una racionalización de los recursos y tamaño del sector público para que las reformas económicas brinden resultados positivos. Autores como Burki y Perry (1998) –funcionarios del Banco Mundial– argumentan que el sector público, con el monopolio en la provisión de servicios, genera incentivos negativos; además de que predomina en él la información imperfecta en la relación mandante/mandatario, la insuficiente producción de bienes públicos, la dificultad para supervisar productos y conductas en organizaciones de gran tamaño, y la presencia recurrente de fenómenos como el oportunismo y la corrupción. Ello se convierte en un conjunto de argumentos que apunta a emprender una reforma que minimice las dimensiones, redefina las funciones y acote las modalidades de la intervención gubernamental.

Decíamos que en menor medida y durante los últimos años, se recurre a introducir la referencia –muchas veces retórica– a la relevancia del enfoque de género en el proceso de desarrollo, lo cual nos indica que al menos en el discurso se presenta un reconocimiento

de las problemáticas que enfrenta la mujer en la sociedad y en sus relaciones con el hombre.

Las anteriores son las perspectivas y enfoques que en conjunto con las estrategias de estabilización, apertura, redefinición y adecuación de la regulación económica, y privatización constituyen los sustentos teóricos de las nuevas concepciones sobre el proceso de desarrollo promovidas por el aparato de Estado en México. Si bien las políticas económicas de orientación deflacionario/monetarista gozan de una mayor relevancia en las estrategias gubernamentales, el resto de las orientaciones que se ocupan de variadas esferas de la realidad social asumen una posición complementaria –muchas veces subordinada– al momento de que se interviene en el proceso de desarrollo.

6.- Las nuevas funciones del sector público mexicano en el proceso de desarrollo.

A partir de la revisión, análisis e interpretación de las concepciones sobre el proceso de desarrollo promovidas en las políticas públicas, así como de las prioridades y estrategias enfatizadas en ellas, podemos argumentar que las funciones que el aparato de Estado mexicano realizó entre 1934 y 1980 se redefinen profundamente, sin que ello implique su desaparición como algunos argumentan. Esto es, las funciones tradicionales emprendidas durante ese periodo y que consistieron en posicionarse como rector, promotor, planificador, inversionista, propietario de medios de producción, regulador, banquero y benefactor en la estructuración del mercado, en la redistribución de la riqueza y en el proceso de desarrollo en general, se reelaboran para dar paso a intervenciones selectivas, compensatorias y orientadas –muchas veces débiles– a la promoción de la inserción de México en la economía global.

Entre las nuevas funciones que el aparato de Estado mexicano adopta en el proceso de desarrollo destacamos seis: la prioritaria generación y gestión de la estabilidad y de los equilibrios macroeconómicos; la nueva vocación o la reorientación geopolítica y geoeconómica que promueve la integración de México en la economía global; la promoción para el establecimiento de la inversión privada –sobre todo extranjera–; la construcción de marcos institucionales para la estructuración de los mercados; la democratización del sistema político mexicano; y, el impulso del nuevo asistencialismo social. Nos abstenemos de mencionar que en México se cumple cabalmente con una de las funciones definitorias de

los aparatos de Estado: aquella relacionada con la posición del monopolio legítimo de la violencia y, el resguardo de la integridad física y del patrimonio de los ciudadanos –o la procuración de la seguridad pública–.

Decimos que esta función del aparato de Estado en tanto “guardián o custodio” no se realiza a cabalidad en México debido, en gran medida, a que no garantiza su poder ante los particulares y a que el país es sitiado, con mayor intensidad desde 1994, por la delincuencia organizada que estructura una economía criminal –nos referimos a actividades delictivas como el secuestro y el narcotráfico– de amplias magnitudes que se extiende exponencialmente por el tejido social, y que genera un estado de tensión permanente y de violencia que escapa a todo control de la autoridad. Esta debilidad del aparato de Estado se evidencia también con los homicidios masivos de mujeres en Ciudad Juárez; con las turbas violentas que procuran e imponen “justicia por mano propia” y que expresan enormes vacíos institucionales y policiales; con la presencia de organizaciones criminales como la Mara Salvatrucha en el Sur del país; y, con la creciente impunidad y corrupción que permea en la administración pública y que imposibilita la oportuna, expedita y eficaz procuración de justicia. El meollo de estos delicados problemas se sitúa en la débil concepción que tanto el gobierno como la ciudadanía poseen respecto a la ley y a las instituciones en general.

Reconocido esto, procedamos a analizar cada una de las seis funciones gubernamentales mencionadas.

6.1.- El aparato de Estado como garante de la prioritaria estabilidad macroeconómica.

A raíz de la creciente inflación, del desequilibrio externo y de la crisis de la deuda suscitados a inicios de la década de los ochenta en México, se observa en los documentos oficiales una acentuada preocupación por la contención del déficit fiscal, por el equilibrio de la balanza de pagos y por la estabilidad del nivel de precios. Estas tres dimensiones de la política económica se conciben como condiciones fundamentales para procurar los equilibrios macroeconómicos. Con las políticas económicas para la apertura de la economía nacional y para la estabilidad de precios se pretenden suprimir los riesgos y minimizar la incertidumbre a que pueden estar sometidos los capitales productivos y financieros.

El planteamiento “anticrisis” promovido desde la década de los ochenta se orienta a generar el entorno propicio para atraer mayor inversión extranjera, y en este sentido, tanto la estabilidad de precios como la desincorporación y privatización de empresas públicas se ciñen a ello.

Ante esto, cabe preguntarse lo siguiente: ¿por qué se presenta en las políticas públicas una preocupación –muchas veces obsesiva– por el abatimiento de la inflación? La respuesta está relacionada con la promoción y procuración de condiciones macroeconómicas adecuadas para el ejercicio de las actividades del empresariado privado, esto es, si no se cuenta con una inflación baja y estable, tanto en el sector empresarial como en el financiero se verán afectados los marcos de decisión relativos a la producción, al consumo y al financiamiento. La estabilidad de precios resulta relevante para los inversionistas porque les permite calcular los costos y ejercer la adecuada toma de decisiones; de lo contrario, corren el riesgo de sufrir pérdidas. En los últimos quince años, en especial entre 1988 y 1994, el tipo de cambio nominal –muchas veces sobrevaluado– se utilizó como ancla antiinflacionaria.

Al tener a la economía global como la nueva racionalidad y como un punto de referencia central de los agentes económicos, para los promotores de las estrategias de estabilización y de apertura resulta importante contar con un posicionamiento ventajoso mediante la estabilidad de la balanza de pagos. De ello se desprende la prioridad de promover una industrialización orientada hacia las exportaciones bajo el argumento de que éstas incentivan la productividad y, por tanto, el crecimiento económico. La estabilidad macroeconómica y las intervenciones selectivas del aparato de Estado para *facilitar* las condiciones propicias a las actividades y transacciones del empresariado privado con vocación exportadora, resultan indispensables para la viabilidad de la estrategia de apertura de la economía mexicana.

Se argumenta que el abatimiento del déficit fiscal se relaciona con el reordenamiento, racionalización y modernización del sector público en aras de contar con intervenciones selectivas más eficaces y de eliminar las distorsiones en los mercados. Con esta medida son dos los instrumentos del aparato de Estado que más se ven modificados al tiempo que se redefinen sus funciones y responsabilidades en general: el gasto público que sufre importantes recortes y que tiende a racionalizarse con la finalidad de contar finanzas

públicas sanas; y la procuración de un menor endeudamiento público. Esto es, con el gasto público reducido tienden a focalizarse las intervenciones gubernamentales, y a recurrir lo menos posible a un financiamiento deficitario que incentive la inflación al existir una oferta monetaria que sobrepase los niveles de producción del país; en tanto que en el mismo presupuesto gubernamental se adopta la postura de responder a las necesidades que impone el servicio de la deuda.

En suma, las estrategias de estabilización, redefinición y adecuación de la regulación económica, privatización y apertura adoptadas en las últimas dos décadas en México para promover y procurar los equilibrios macroeconómicos son asumidas por el funcionariado gubernamental desde un enfoque integral argumentando la interrelación sistémica entre ellas, así como la necesidad de responder a las exigencias de la armonización internacional de políticas económicas que derive en la generación de confianza en el país por parte de los inversionistas extranjeros, de la banca privada mundializada y de los organismos financieros internacionales. Gran parte de los instrumentos de política económica del aparato de Estado Mexicano se entrelazan para garantizar la estabilidad macroeconómica que propicie dicha confianza y certidumbre.

Sin esta función gubernamental que consiste en procurar los equilibrios macroeconómicos y en generar condiciones propicias para el desenvolvimiento del proceso económico, serían prácticamente imposibles los periodos de auge, de estabilidad y de abandono de las crisis.

6.2.- La reorientación de la propensión geopolítica y geoeconómica para facilitar la integración de México en la expansión global del capitalismo.

Gran parte de las políticas públicas diseñadas y ejercidas por el aparato de Estado en México durante los últimos veinte años responden a las necesidades marcadas por la intensificación de las relaciones interestatales y comerciales. Dos acontecimientos acentuaron esta tendencia: el ingreso de México al GATT en 1986, hecho que marcó la pauta para emprender a fondo las estrategias de apertura de la economía nacional; y la emergencia de nuevos regionalismos y procesos de integración económica en Europa y en el Este de Asia que ponen en tela de juicio y contrarrestan la expansión del poderío empresarial y político de los Estados Unidos en tanto país hegemónico del sistema mundial.

Ambas circunstancias estimulan la firma de acuerdos y tratados comerciales, el ingreso a bloques regionales y el diseño de políticas públicas de alcance transnacional.

Con esta reorientación de la función geopolítica y geoeconómica, se privilegia en las políticas públicas mexicanas y en las intervenciones estatales una concepción estratégica del territorio y de su aprovechamiento en el proceso económico y en la expansión global del capitalismo. El control, dominio y explotación del territorio en tanto fuerza productiva estratégica para la valorización y acumulación del capital se expresa tanto en la integración de bloques comerciales –por ejemplo, el emanado del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y el pretendido en el Área de Libre Comercio para las Américas (ALCA)– como en la formulación y publicitación de políticas públicas nacionales de alcance sectorial –el Programa Nacional de Desarrollo Urbano 1995-2000, y el Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio 2001-2006– (Enríquez Pérez, 2002a) o de corte transnacional –el Plan Puebla-Panamá por ejemplo– (Enríquez Pérez y Flores Sandoval, 2002).

Los retos que se presentan consisten en compensar los efectos negativos de un desarrollo regional desequilibrado, desarticulado y desarticulador, centralizador y concentrador, asimétrico e ineficiente en la irradiación del progreso social en el territorio nacional que predominó en los últimos sesenta años y que se sustentó en el impulso de los sectores económicos y no de las regiones. A los territorios locales, y en especial aquellos que se encuentran en reserva –los del Sur-Sureste mexicano por ejemplo–, se les asume como recursos escasos con dimensiones dinámicas para la integración activa en la expansión de los procesos globales mediante la producción y abastecimiento de materias primas, capacidades empresariales, mano de obra masiva y barata, creatividad de los líderes locales, mercados poco explotados, acceso al sistema urbano nacional, conocimientos tradicionales tanto productivos como medicinales, privilegiada posición geoestratégica para el desplazamiento de los flujos comerciales, y espacios poco utilizados que se convierten en reservas necesarias para la reproducción del capital en los sistemas internacionales de producción integrada y en los encadenamientos mercantiles globales impulsados por las redes empresariales que adoptan los sistemas de manufactura flexible (Enríquez Pérez, en prensa).

Esta incorporación y reconversión de espacios inéditos que fungen como reservas territoriales y como asentamientos poblaciones rurales con economías de autoconsumo se proyectan y se impulsan con la finalidad oficial de crear entornos y condiciones propicios para la generación de ventajas comparativas y competitivas a partir del aprovechamiento y potencialización de su localización estratégica; la disponibilidad de recursos naturales abundantes; y, su posible acondicionamiento para la construcción de infraestructura básica que permita la atracción de inversiones, los flujos comerciales y la integración de las regiones a los circuitos internacionales de producción y consumo –el Istmo de Tehuantepec, la sierra de los Chimalapas, el Corredor Biológico Mesoamericano, etc. son ejemplo claro de ello– (sobre estos espacios véase Presidencia de la República, 2001).

En tanto que con bloques regionales como el constituido con el TLCAN (véase anexo III) y el proyectado con el ALCA se propone utilizar la posición geoestratégica que posee México en el contexto internacional y en las rivalidades interbloque. Se busca también una profundización mayor de las estrategias de apertura que orientan la economía nacional hacia el exterior con mayor intensidad desde 1988, así como un posicionamiento adecuado –aunque en los hechos muchas veces desventajoso–, a partir de la generación de las ventajas comparativas y competitivas, en los sistemas internacionales de producción integrada, en los encadenamientos mercantiles mundiales y en las redes financieras globales, y en los cada vez más intensos procesos de armonización y estandarización de políticas económicas que se promueven en espacios globales de decisión.

En suma, tanto las políticas públicas como cantidades importantes del gasto público, y en general buena parte de las decisiones y funciones gubernamentales, se canalizan al estímulo de una intensa inserción de México en las circunstancias planteadas por los procesos de integración regional y global. Las estrategias de estabilización, redefinición y adecuación de la regulación económica, privatización y apertura que fomentan la orientación de la economía mexicana hacia el comercio exterior, el fortalecimiento del empresariado privado –sobre todo del transnacional ubicado en el país– en detrimento del aparato productivo nacional, la generación de condiciones propicias para el establecimiento de la inversión, entre muchas otras funciones estatales, lo evidencian contundentemente. Para una corroboración de los argumentos esgrimidos en este párrafo resulta importante consultar los mapas plasmados en el anexo III.

6.3.- *La promoción, gestión y facilitación de la inversión privada.*

Otras de las destacadas funciones del aparato de Estado en torno al proceso de desarrollo consisten en la promoción, gestión y facilitación de los flujos de inversión privada, en especial de la extranjera. Aunado a la estrategia de apertura de la economía nacional, en el marco de la expansión de los sistemas internacionales de producción integrada, el estímulo a la inversión extranjera directa y la generación y fortalecimiento de condiciones propicias y de ventajas competitivas locales para su atracción y establecimiento se asumen como dos prioridades fundamentales tanto en las políticas públicas globales como en las sectoriales y locales. De hecho, como parte del fortalecimiento del empresariado privado transnacional en detrimento del poder económico omniabarcador del sector público, a la inversión privada se le asume en los documentos oficiales (véase cuadros 17, 18 y 19) como un importante motor en la generación de empleo, en el aumento de la productividad, en la construcción y modernización de infraestructura, y en el fomento del crecimiento económico.

Dentro de las intervenciones selectivas en el proceso económico y en la construcción de mercados, esta función de convocante y *facilitador* adoptada por el aparato de Estado se expresa en actividades de diplomacia, *marketing* y promoción que publicitan las ventajas comparativas del país; en la gestión para la atracción y establecimiento de las inversiones y para la negociación de tratados y acuerdos comerciales que las intensifiquen y las regulen; y, en la construcción de infraestructura carretera, portuaria, aeroportuaria y de telecomunicaciones que posibilite el despliegue y la viabilidad de la inversión productiva (véase anexo III).

Con las políticas públicas de las últimas dos décadas, el cambio operó en el siguiente sentido: de ser un agente económico activo y propietario de los medios de producción, el aparato de Estado transitó a una función de convocante, publicista, promotor, gestor y facilitador de la inversión extranjera y de las exportaciones en un contexto de economía orientada hacia el exterior. Con la desincorporación y privatización de empresas públicas, que significó el adelgazamiento del poder económico del sector público y el fortalecimiento del empresariado privado transnacional, se incentivó y facilitó la inversión de éste último en rubros estratégicos como la petroquímica, la construcción de infraestructura, la banca comercial, las telecomunicaciones, entre muchos otros.

Como se reflexionó con anterioridad, dentro de la inversión privada es la inversión extranjera directa una de las que mayor atención demanda al aparato de Estado. Diversos son los incentivos para atraer sus flujos: desde el acondicionamiento de infraestructura básica hasta la exención de impuestos y la canalización de gasto público para la formación y capacitación de capital humano que responda a las exigencias laborales de las empresas que operan a partir de altos estándares de calidad.

En estos procesos de promoción y gestión para la atracción y establecimiento de la inversión extranjera, los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios grandes e importantes, así como el empresariado local desempeñan un papel importante; sin embargo, este último, que suele ser débil y en general desorganizado, se ve expuesto a una erosión y hasta desaparición tras la avanzada de la inversión extranjera directa, acontecimiento que estimula su reposicionamiento mediante el establecimiento de asociaciones y alianzas estratégicas de sus micro, pequeñas y medianas empresas con las redes empresariales globales.

6.4.- La creación de condiciones institucionales para garantizar las transacciones económicas.

En el ámbito mundial, tanto los gobiernos y los organismos internacionales como algunas comunidades académicas y consultores influyentes reconocen y asimilan que el logro de un crecimiento económico más eficiente, estable y equitativo, precisa no sólo de reformas al mercado, del diseño de políticas macroeconómicas que asuman los principios del *Consenso de Washington*, de adecuados programas de inversión y financiamiento, de la construcción de infraestructura básica, y de la inversión para el avance tecnológico y para la formación de capital humano; sino que también requiere de entramados institucionales renovados y eficientes que respondan y contribuyan a los cambios estructurales, al diseño de nuevas políticas económicas, a las exigencias que impone la integración global del capitalismo, al fomento de la regulación y de la eficiencia de los mercados y del sector público en la asignación y distribución de recursos, así como a la promoción del bienestar social.

De esta forma, en México durante las últimas dos décadas se asumió en las políticas públicas y en las acciones gubernamentales la relevancia de las instituciones para el desempeño económico. Entre las medidas adoptadas por el aparato de Estado para ampliar

el papel de las instituciones en la economía destacan la protección de los derechos de propiedad, el proceso de redefinición y adecuación de la regulación económica, la legislación económica –en especial la orientada al proceso productivo–, y la firma de acuerdos comerciales (Poder Ejecutivo Federal, 1989:capítulo 5; 1995:capítulos 2 y 5; y, 2001:capítulos 6 y 7).

Como se especifica en los Planes Nacionales de Desarrollo elaborados desde 1989, tanto los procesos de privatización de empresas públicas como la reforma al Artículo 27 constitucional necesitaron de la definición y establecimiento de derechos de propiedad. Al realizarse los procesos de privatización resultó necesario definir y especificar los derechos de propiedad para generar certidumbre en los nuevos propietarios privados y para garantizarles que en el largo plazo no les serían expropiados o renacionalizados los bienes y servicios que proveyesen. Con las modificaciones al artículo 27 de la Constitución Política se procedía a disolver la propiedad ejidal de la tierra cultivable y se transitaba a una individualización de la misma mediante la escrituración que garantizase la exclusividad de los derechos de propiedad y la apertura de la posibilidad de transferir voluntariamente a otros agentes dichos derechos.

Otro mecanismo institucional para procurar, desde el aparato de Estado, la viabilidad de la nueva estructuración de los mercados es la redefinición y adecuación de la regulación económica. Este proceso se emprende con el objetivo de generar adecuadas condiciones institucionales para las actividades de los agentes económicos.

Gran parte de los precios de garantía que prevalecieron hasta la década de los noventa desaparecieron y el sector público dejó de jugar un papel importante en la comercialización de bienes y servicios –el cierre de la CONASUPO es un ejemplo de ello–. Buena parte de las intervenciones directas del aparato de Estado en el proceso de desarrollo que se ejercieron con determinación hasta la década de los ochenta se reconvirtieron a selectivas, débiles y, en muchos casos, nulas injerencias; y, si bien no podemos hablar de una desregulación absoluta, lo que presenciamos es una redefinición de los procesos de regulación de la economía que apunta a desechar el intervencionismo estatal de corte keynesiano.

La legislación económica introducida y modificada en los últimos lustros, en tanto instrumento institucional, se relaciona con las transformaciones experimentadas en el

proceso económico. La flexibilización de los mercados laborales tras los cambios en la organización productiva; las reformas al sistema de seguridad social y a los fondos de pensiones que individualizaron las cuentas de ahorro de los trabajadores y pasaron a formar parte de los flujos especuladores en los mercados de valores; la perpetuación de un sistema tributario que privilegia el gravamen al consumo por encima del gravamen al capital; y, la socialización de las pérdidas derivadas de las quiebras en las carreteras concesionadas y del sistema bancario mediante instrumentos como el originalmente llamado Fondo Bancario para la Protección del Ahorro (FOBAPROA) (1995) –posteriormente nombrado Instituto para la Protección del Ahorro Bancario (IPAB) (1998)–, son todos ellos mecanismos legislativos que apuntan a generar arreglos institucionales para la valorización y acumulación del capital y para el fortalecimiento del empresariado privado transnacional beneficiado con la privatización de la banca comercial.

Como se mencionó con anterioridad, con el ingreso de México al GATT en 1986 y con la profundización de las estrategias de apertura proliferó la firma de acuerdos y tratados comerciales con distintos países, y aunque la economía nacional está anclada a la estadounidense –entre el 86 y el 90% del intercambio comercial desde 1994 se realiza con el vecino del norte– sin que exista la posibilidad de la diversificación en el corto y mediano plazos, se establecen las bases para la gestación de un entramado institucional –que si bien se reduce a un área de libre comercio en condiciones asimétricas y sin la incorporación de fondos estructurales de compensación y de temas relacionados con la protección del medio ambiente y con la libre movilidad de la mano de obra– capaz de posibilitar una nueva regulación del proceso económico al transformarlo radicalmente en sus estructuras, incluso más allá de los alcances de la Constitución Política mexicana.

6.5.- La apertura y democratización del sistema político mexicano.

Como parte de los mecanismos para la legitimación del aparato de Estado y para la garantía de la gobernabilidad y ante la crisis de representatividad que se desató con los comicios electorales de 1988, se emprendieron en los últimos quince años, desde las mismas elites gubernamentales, reformas al sistema político mexicano que posibilitaron su apertura y democratización a través del respeto al voto, del fortalecimiento del sistema de partidos y

de la realización de elecciones confiables, transparentes, vigiladas y apegadas a la legalidad.

Sea como exigencia internacional plasmada en los acuerdos comerciales, como parte de la armonización y estandarización de las políticas públicas o como respuesta a la demanda interna de movimientos sociales que presionaron por la democratización del país, el sistema político mexicano se redefine en lo que fueron sus pilares fundamentales: el presidencialismo autoritario y el partido *cuasi oficial*. Ambas instituciones fueron erosionadas sistemáticamente desde el alto funcionariado gubernamental, sea mediante el abandono del discurso del *nacionalismo revolucionario*, el Programa Nacional de Solidaridad que funcionó prácticamente como el partido político del Presidente entre 1988 y 1994, el fomento de reformas electorales que otorgaron un mayor poder y participación a los partidos políticos de oposición en la toma de decisiones, y/o con el estímulo encubierto de la alternancia partidista experimentada en julio de 2000.

Esta apertura y democratización del sistema político mexicano se convierte en una prioridad y en una función relevante del aparato de Estado en México; ello se evidencia con la canalización de importantes sumas del gasto público y con la formación y fortalecimiento de instituciones como el Instituto Federal Electoral (IFE).

6.6.- *La aplicación de políticas sociales para la compensación de la desigualdad y para el empoderamiento de los grupos sociales marginados.*

Uno de los instrumentos relevantes para el desempeño de las funciones del aparato de Estado en materia de redistribución de la riqueza consiste en la formulación y ejercicio de las políticas sociales. Los principales objetivos de éstas consisten en 1) estimular y regular el proceso de valorización y acumulación del capital mediante la reproducción de la fuerza de trabajo para la fase de producción y el apoyo al consumo de bienes y servicios básicos en la fase de circulación; y, 2) la legitimación del orden político implantado por el aparato de Estado con la finalidad de generar estabilidad sociopolítica y gobernabilidad tras suavizar las tensiones y conflictos sociales. En este sentido, la política social se diseña y se ejerce en función del patrón de acumulación y del sistema político predominantes (Enríquez Pérez, 2002c).

Entre 1934 y 1982 se edificó en México un modelo de *Estado interventor corporativo* que promovió el bienestar social mediante la provisión considerable de bienes y servicios básicos como la educación pública, la salud y la seguridad social; y los subsidios a la alimentación, al consumo y a la vivienda de interés social destinados a la población en general que accedía con prácticas clientelares y con apego a los lineamientos de las grandes centrales y organizaciones corporativas. Dichas prácticas, al privilegiar la atención de categorías profesionales y organizadas corporativamente –docentes, burócratas, militares, obreros pertenecientes a sindicatos afiliados a la Confederación de Trabajadores de México (CTM), etc.–, impidieron, salvo en materia educativa, la consolidación de políticas sociales con cobertura universal (Ibidem). Con este modelo de política social, el aparato de Estado absorbió los costos que implicaba la reproducción de la fuerza de trabajo, en tanto que el empresariado privado se vio exento de ello y los salarios se mantuvieron en niveles predecibles.

Esta política social que coincidió con las distintas etapas –que hemos categorizado con anterioridad en el presente capítulo– por las cuales atravesó el proceso de desarrollo en México desde 1920 experimentó algunas redefiniciones a partir de 1982 y con mayor intensidad desde 1988 con el diseño y ejercicio de un nuevo modelo de política social expresado en el Programa Nacional de Solidaridad.

Las nuevas políticas sociales se sustentan en la racionalización o ahorro del gasto público y del aparato burocrático que las aplica; en la adopción de un perfil transitorio, es decir, oficialmente se considera que al superarse los desequilibrios y desigualdades sociales acentuadas con las políticas de ajuste y de cambio estructural de la economía, el llamado “libre mercado” promoverá una eficiente y equitativa asignación y distribución de los recursos que favorecerá a las amplias mayorías y disminuirá a la población necesitada de asistencia social; en la descentralización –que se limita solo a la desconcentración si reconocemos que se relaciona más con la ejecución y operatividad de los programas que con la amplia participación en la toma de decisiones, el diseño y formulación de los mismos– y el traslado de competencias y funciones del gobierno federal a los gobiernos de las entidades federativas o de los municipios –en algunos casos se experimentan traslados paulatinos hacia el sector privado y hacia las organizaciones no gubernamentales, relegando con ello el papel protagónico de las centrales sindicales que se organizaron a partir de

prácticas corporativas y clientelares–; y, en la focalización selectiva que tiende a dismantlar la política de subsidios generalizados para procurar la disciplina fiscal al privilegiar la atención y asistencia de los grupos sociales más vulnerables y marginados que padecen la pobreza extrema. Estas medidas implican una nueva forma histórica de redistribución de la riqueza emprendida desde el aparato de Estado.

Son políticas sociales que tanto en el papel como en su ejercicio experimentan la subordinación respecto a la política económica y a la mencionada reorientación de la vocación geopolítica y geoeconómica del gobierno. Más en concreto aún, las políticas sociales como el Programa Nacional de Solidaridad, el PROGRESA y Oportunidades presumen una vocación de compensación focalizada y selectiva respecto a los límites y promesas incumplidas de la democratización representativa, y a los efectos y desequilibrios sociales negativos derivados de la aplicación de las políticas deflacionarias. Esto es, más que transitar de una democratización representativa a una de corte participativo, y más que combatir a fondo las desigualdades sociales, se trata de proporcionar paliativos que las compensen, de evitar un mayor deterioro de los grupos sociales que se encuentran en la pobreza y de construir una nueva forma de control político sobre dichos grupos mediante los planteamientos de lo que se denomina como empoderamiento a través del aprovechamiento de su capital social y de la promoción de proyectos autogestivos.

A decir de Carlos M. Vilas, la política social asume una función de ambulancia que recoge a las víctimas de la política económica, una función de apagafuegos, de bombero que calma la intensidad de los incendios provocados por los excluidos sociales mediante sus protestas y movilizaciones sociales (Vilas, 1996:117 y 118).

Además de esta función de asistencia y de compensación social que privilegia el fomento de *capacidades básicas*, agregamos que las políticas sociales participan en el proceso de acumulación del capital mediante la procuración de la estabilidad sociopolítica que evite la inseguridad y que posibilite de manera adecuada la atracción y establecimiento de la inversión extranjera; las legislaciones que propician la privatización de los fondos de pensiones y que favorecen al sector financiero, así como a través de la promoción del autoempleo a partir del estímulo de actividades microempresariales y de la facilitación de financiamiento para que las micro, pequeñas y medianas empresas mejoren su productividad y su rentabilidad.

Consideraciones finales sobre el capítulo.

El análisis e interpretación de las políticas públicas y de las concepciones que en ellas se expresan sobre el proceso de desarrollo posibilitaron situarnos en la perspectiva del nuevo institucionalismo económico que reconoce la relevancia de las instituciones en la economía. Esto es, reconocimos y corroboramos que los mercados no se construyen ni se desenvuelven en vacíos institucionales y sin la dotación exclusiva por parte del aparato de Estado de todo un tejido de infraestructura que abarca desde las redes carreteras y de telecomunicaciones que integran al mercado interno y a éste con la economía internacional, hasta la relacionada con los servicios educativos para la formación de capital humano y con el avance tecnológico para la satisfacción de las necesidades del proceso productivo.

Los mercados son entidades estructuradas y organizadas que no necesariamente responden a cabalidad a las señales de la oferta y de la demanda ni menos aún los precios relativos dirigen de manera absoluta la conducta y comportamiento de los agentes económicos. Dicha estructuración y organización es propiciada por los arreglos institucionales y por la formación de instituciones y de las estructuras de poder que al final de cuentas –y más allá de la capacidad y relevancia que el mercado tenga en abstracto– se convierten en los mecanismos centrales para la asignación y distribución de recursos. Es una relación simbiótica y generadora de sinergias en que tanto el mercado como las instituciones y las estructuras de poder que dependen de la correlación de fuerzas sociopolíticas cooperan en la asignación de recursos; y, en última instancia, el mismo mercado apoya la perpetuación de dichas estructuras (para mayores detalles sobre estos planteamientos teóricos véase Ayala Espino, 1999).

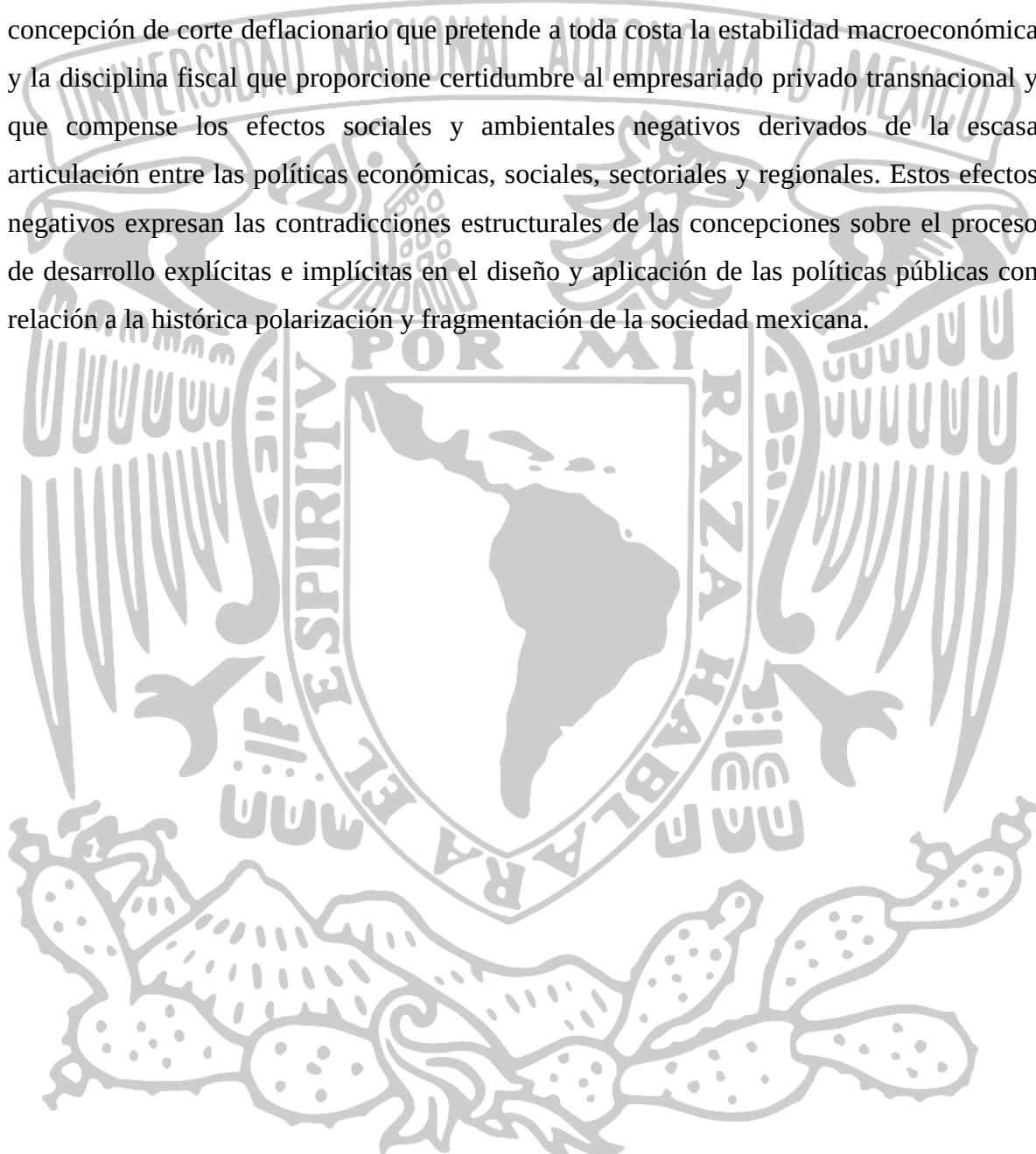
Con la revisión de las concepciones sobre el proceso de desarrollo en los documentos oficiales, es posible concluir que al modificarse los contenidos y orientación de las políticas públicas se transforman también el perfil, las funciones y las acciones del aparato de Estado en la vida económica y en la nueva definición del bienestar social. Esto es, no se trata sólo de un viraje en el discurso oficial, muchas veces plagado de retórica, sino también de un cambio en la manera en que el sector público, y en general las instituciones estatales, asumen su responsabilidad respecto a la intervención en el proceso de desarrollo.

Aquellas funciones tradicionales que el aparato de Estado ejerció bajo la orientación de la concepción *keynesiano/estructuralista* asimilada en los principios del *nacionalismo revolucionario* y que consistieron en su papel de rector, promotor, planificador, inversionista, propietario de medios de producción, regulador, banquero y benefactor en la estructuración del mercado y en la consecución del bienestar social, se transforman radicalmente desde inicios de la década de los ochenta, y se abre paso a multitud de concepciones y debates teóricos que apuntalan y pretenden otorgarle viabilidad a las estrategias de corte deflacionario/monetarista, que privilegian el cuidado y equilibrio de las variables macroeconómicas cuyos objetivos consisten en la estabilización, redefinición y adecuación de la regulación económica, privatización y apertura de la economía nacional. Entre ambas concepciones históricamente observadas se presentan matices y especificidades que son aprehendidas en categorías analíticas que rescatan y señalan el papel interventor del aparato de Estado en el proceso económico y en la redistribución de la riqueza. La construcción de dichas categorías —en el marco de un tipo ideal de desarrollo histórico—, objetivo central del presente capítulo, permite acercarnos a la manera en que se construyen los mercados y se incide en el proceso de desarrollo desde las políticas públicas, además de precisar las concepciones que están detrás de ello, más allá de los límites temporales impuestos por los periodos sexenales.

Estas categorías que trazan el horizonte histórico de la dinámica y transformación que experimentan las políticas públicas y las concepciones sobre el proceso de desarrollo arraigadas en ellas, se desdobl原因 en otras tantas que delimitan y precisan las funciones del aparato de Estado en dicho proceso, funciones estas que derivan de las medidas promovidas en el *Consenso de Washington* y en las siguientes generaciones de reformas estructurales que lo complementan y apuntalan. Los dos niveles de categorías —las referidas a las políticas públicas y sus especificidades, y las relacionadas con la transformación de las funciones del aparato de Estado— sirven para interrelacionar analíticamente las concepciones y las estrategias de desarrollo, manifestaciones ambas de las políticas públicas que expresan la simbiosis entre: 1) la manera de pensar y debatir teórica y políticamente la modelación de cierto tipo de sociedad, así como la conciliación y concertación en el marco de la correlación de fuerzas sociales que construyen las estructuras de poder, y en torno a las perspectivas y proyectos que proponen los actores y

agentes hegemónicos; y, 2) la manera en que se incide en la vida social con objetivos explícitos, implícitos o encubiertos previamente delineados.

En síntesis, de la activa intervención del sector público en el proceso de desarrollo se transita con intensidad a una intervención selectiva y en ocasiones nula, inspirada en una concepción de corte deflacionario que pretende a toda costa la estabilidad macroeconómica y la disciplina fiscal que proporcione certidumbre al empresariado privado transnacional y que compense los efectos sociales y ambientales negativos derivados de la escasa articulación entre las políticas económicas, sociales, sectoriales y regionales. Estos efectos negativos expresan las contradicciones estructurales de las concepciones sobre el proceso de desarrollo explícitas e implícitas en el diseño y aplicación de las políticas públicas con relación a la histórica polarización y fragmentación de la sociedad mexicana.





Consideraciones finales sobre la investigación.

En la medida en que mercados no se crean de manera espontánea sino que precisan de la intervención, regulación, proyección y legitimación por parte de las instituciones estatales, el análisis de las políticas públicas mexicanas resultó relevante para interpretar las concepciones y la racionalidad que inspiran y adquieren dichas intervenciones.

A lo largo de la investigación, se esbozaron los argumentos relacionados con la tesis que plantea que es a partir de la construcción de los mercados y de la redistribución de la riqueza que se perfila desde el aparato de Estado –y del sentido que éstas toman– de donde se deriva la concepción –o las concepciones– sobre el proceso de desarrollo promovida(s) por las élites gubernamentales. Al mismo tiempo, se planteó que se trata de un proceso histórico mucho más complejo que involucra a América Latina, tal como lo muestra la transformación histórica que observamos en las teorías del desarrollo que influyen en la región (introducción general); y aún más, que se trata también de una transformación histórica de las dimensiones organizacionales y estructurales del modo de producción capitalista (capítulo I), transformación que puede intuirse a partir del despliegue epistémico de gran envergadura que se realiza desde los organismos internacionales, fundamentalmente articulados por la Organización de las Naciones Unidas y las organizaciones emanadas de los Tratados de Bretton Woods (capítulo II).

A lo largo del capítulo III mostramos que en México las concepciones sobre el proceso de desarrollo difundidas desde el discurso oficial no son homogéneas ni lineales, sino que evidencian matices y transformaciones profundas. Detrás de su configuración se encuentran desde las teorías predominantes en las principales universidades del mundo, la gravitación que ejercen los regímenes y organismos internacionales en el diseño de las políticas públicas, así como la misma estructura de las relaciones internacionales; hasta la dinámica del sistema político nacional y los grupos de presión que pretenden influir en las decisiones.

La formación de instituciones que se impulsó a raíz del proceso revolucionario iniciado en 1917 maduró y sirvió para estructurar, después de la Segunda Gran Guerra y a partir de una concepción *keynesiano/estructuralista* del desarrollo, un mercado interno protegido y con altas tasas de crecimiento, que hacia la década de los setenta comenzó a

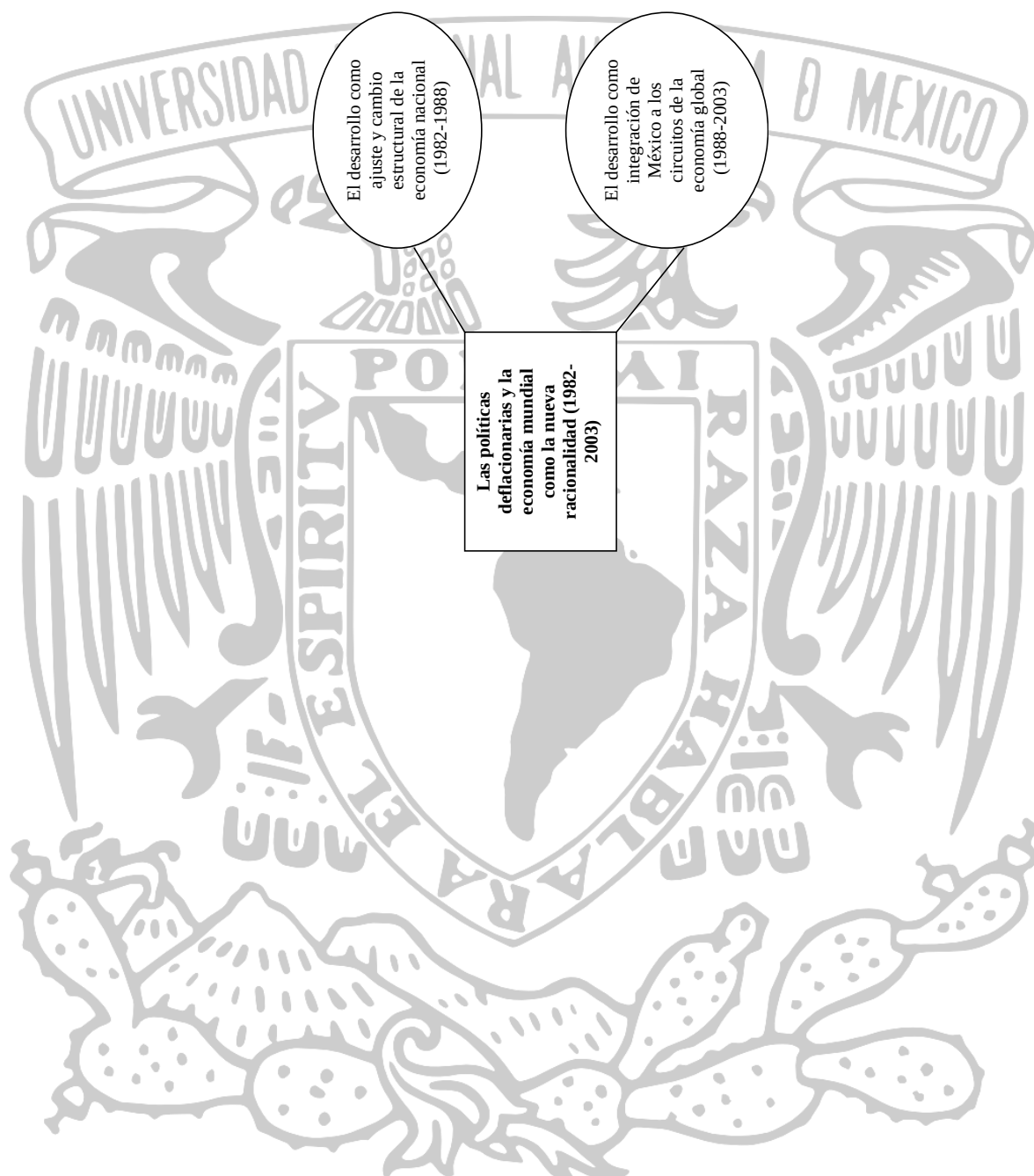
mostrar debilidades relacionadas con la baja capacidad del aparato productivo respecto del nuevo funcionamiento de los mercados internacionales; con el colapso del sector agropecuario; y con la creciente dependencia financiera y tecnológica. Dichas debilidades, en el contexto de la reestructuración de la economía mundial que se inició desde los primeros años de la década de los setenta, se agudizaron con la crisis de la deuda y condujeron a una redefinición radical de las políticas públicas a partir de la adopción de las medidas del *Consenso de Washington*. Con ello, se llegó a la demanda y a la promoción de la reestructuración de las funciones estatales en la economía –en la producción y distribución de la riqueza– y a un determinado perfil del mercado que se construye a partir de las condiciones propicias que pretenden las políticas públicas de corte deflacionario para consolidar la expansión e integración global del capitalismo y la inserción actualizada y desventajosa de México en éste proceso.

Estos dos acercamientos generales a la intervención del aparato de Estado en la vida económica de México y sus determinadas concepciones sobre el proceso de desarrollo, están integrados por variados matices y especificidades históricas, enfatizados por quiebres generados con el cambio de éstas concepciones y de las estrategias de desarrollo expresadas en las políticas públicas. De la revisión histórica de los matices y especificidades de las concepciones e intervenciones gubernamentales en la planeación, promoción y dirección del proceso de desarrollo, surgió un tipo ideal de desarrollo histórico compuesto por variadas categorías (véase diagrama 6) que son expresión de diversas circunstancias históricas y de perfiles diferenciados de los actores gubernamentales y de los demás actores sociales con los cuales interactúan; categorías éstas que evidencian la naturaleza y racionalidad de las decisiones tomadas y de las estrategias adoptadas para responder a las exigencias impuestas por la estructuración de los mercados y de la redistribución de la riqueza.

Reconocimos a lo largo de la investigación que la construcción de las estructuras económicas y aún los periodos de auge, estabilidad y salida de las crisis son imposibles sin la intervención del aparato de Estado; y, al mismo tiempo registramos la constitución de una *red hegemónica global* ante la cual se cede y se comparte soberanía, así como la permanente y sistemática erosión experimentadas por las instituciones nacionales durante las últimas décadas. Ambos procesos son parte de la esencia que caracteriza a las

concepciones y estrategias sobre el desarrollo que se expresan en las políticas públicas ejercidas en el México contemporáneo.

Diagrama 6. Categorías de las concepciones sobre el proceso de desarrollo prevalecientes en México.





Anexos

Anexo I

Las filosofías y teorías económicas y políticas que evidencian la complejización de las concepciones sobre el desarrollo en los organismos internacionales.

Enfoques teóricos	Propuestas de política pública
Perspectiva del desarrollo sustentable	Procurar la sustentabilidad. El desarrollo sustentable implica satisfacer las necesidades del momento sin comprometer el sustrato biofísico que posibilita el proceso de desarrollo, de tal forma que se transmita a las generaciones futuras un acervo de capital – ecológico, económico, humano– igual o superior a lo poseído en el presente por las sociedades (Brundtland Comisión, 1987).
Estudios sobre el desarrollo con una perspectiva de género	*Hacer visibles a las mujeres como categoría en las investigaciones y en las políticas públicas, y a la larga, contribuir con ello a eliminar su marginación del proceso de desarrollo mediante el logro de su igualdad e integración; romper los estereotipos y prejuicios de los planificadores, cuestionar sus planteamientos y fomentar una planificación más equitativa (véase Kabeer, 1994; Villota, 1999). *Impulsar mediante el empoderamiento un mejor reparto y mayor acceso de las mujeres al poder, enfatizando la mejora de su posición social, su intervención en la toma de decisiones, el ejercicio de su autonomía, el control y la elección sobre sus propias vidas (Ibidem).
Teoría económica deflacionario/monetarista	*Enfatiza marcadamente que uno de los principales problemas económicos es la inflación –problema éste definido como un fenómeno estrictamente monetario–. Para combatir la inflación se recomienda reducir la tasa de crecimiento de la oferta monetaria –lo cual también implica disminuir el gasto público inflacionario de administraciones deficitarias, y en general, ajustar los presupuestos– haciendo crecer la cantidad de dinero a una velocidad menor, o bien, aumentar los impuestos o financiar el déficit presupuestario con fuentes distintas a la impresión de circulante (véase Friedman, 1992a y 1992b). *Reducir los límites de la actuación gubernamental –en especial, a través de la privatización y desmonte del Estado de bienestar y del aparato nacionalizado– y confiar en la cooperación voluntaria entre individuos libres para alcanzar el bienestar. Se trata entonces, de impulsar un sistema sin distorsiones y sin dirección centralizada y rígida donde la coordinación y la cooperación voluntaria se generen sin coerciones y con plena confianza en la iniciativa privada (Friedman, 1992a). Más que una desaparición del aparato de Estado se propone un sector público reducido que proporcione un marco propicio para el accionar saludable y vigoroso del mercado. Se trata pues de contar con una libertad económica más amplia y con una actuación más limitada del aparato de Estado, otorgando la confianza al mercado y a la responsabilidad individual en detrimento de la obligación social y el apoyo del sector público. *La promoción de la llamada “libertad de comercio” mediante la eliminación de los aranceles y de toda restricción comercial (Ibidem). *Los planteamientos de Bela Balassa (1981 y 1989), Jagdish N. Bhagwati (1978 y 1991) y Anne O. Krueger (1978 y 1992), giran en torno a la promoción de la estrategia para la apertura de las economías nacionales cuya propuesta principal es la industrialización orientada hacia las exportaciones. Estos teóricos se oponen al modelo de desarrollo hacia dentro basado en la sustitución de las importaciones y argumentan que las exportaciones estimularán el aumento de la productividad y, por tanto, se logrará el crecimiento necesario para encaminarse al desarrollo. Para ellos, la nueva racionalidad tendría como punto de referencia la inserción al mercado mundial, y como políticas económicas a aquellas que privilegian la estabilidad macroeconómica, el impulso al sector exportador privado y a un sector público no interventor. La estrategia para la apertura se fundamenta en la reducción del déficit fiscal para contener la inflación, en atraer inversión extranjera, en desregular las importaciones, en emprender la privatización de bienes y servicios

	públicos, y en privilegiar a las manufacturas como centro de la estrategia. Por su parte, Ronald I. McKinnon (1974) sugiere suprimir la intervención del sector público en los mercados financieros y aumentar las tasas de interés para evitar la “represión financiera” que provoca un manejo deficiente de los factores productivos, debilita la actividad empresarial e inhibe el avance tecnológico; además, éste autor destaca una relación favorable entre la apertura financiera, la estabilidad de las variables macroeconómicas y el crecimiento de las economías.
Teorías del nuevo institucionalismo económico	*Reformar y fortalecer las instituciones para mejorar el desempeño económico y garantizar las transacciones económicas. *Crear estructuras de contratación y gobernación que tengan la finalidad y el efecto de economizar la racionalidad limitada, al tiempo que defiendan a las transacciones económicas de los peligros del oportunismo. De esta forma, las instituciones económicas del capitalismo –las empresas, los mercados y la contratación correlativa– analizadas por Oliver E. Williamson tienen la función de economizar los costos de transacción. *Douglass C. North (1993) argumenta que la evolución de las instituciones crea un medio apropiado para soluciones conjuntas de mayor alcance que favorecen el crecimiento económico, y altera continuamente las elecciones de los individuos. Se trata de una relación dialéctica donde las instituciones afectan el desempeño económico y, simultáneamente, el desempeño diferencial de las economías a lo largo del tiempo está influido por el modo en que evolucionan las instituciones.
Enfoque de las capacidades o del desarrollo social individualizado	*Formar y estimular las capacidades humanas que contribuyan a la expansión de las libertades, en tanto que estas son relevantes en la consecución del desarrollo (Sen 1996 y 2000). *El crecimiento económico es un medio muy importante para expandir las libertades a través del mecanismo de mercado al momento de realizar intercambios y transacciones; pero ello no es suficiente, puesto que también dependen de otras determinantes como las instituciones sociales y económicas relevantes en el proceso de desarrollo, los valores sociales y las costumbres vigentes, y los derechos políticos y humanos. Es una concepción que va más allá de identificar al desarrollo con el crecimiento del PIB, del producto per capita, de los avances tecnológicos, de la industrialización o de la modernización social (Sen, 2000). *Procurar que las múltiples libertades interconectadas se acompañen de la creación y el apoyo de la multitud de instituciones. *Introduce el concepto de calidad de vida (Nussbaum y Sen, 1996) al considerarlo importante en la evaluación del nivel económico y social, así como de sus políticas públicas y de su legislación social, partiendo de la idea de que el ingreso per capita no da cuenta de la complejidad de dicho concepto. El ingreso y la utilidad son reemplazados por el concepto de capacidad, es decir, lo que las personas son capaces de hacer y ser en varios aspectos de la vida; entonces, el enfoque parte de criticar la medida que proporciona el ingreso per capita y se propone evaluar diferentes áreas de la vida humana para determinar el nivel de bienestar de las personas.
Enfoque del capital social y la relevancia de la cultura en el proceso de desarrollo	*Aprovechar las expresiones culturales de las comunidades y las relaciones de confianza, reciprocidad, cooperación, solidaridad y asociatividad entre los individuos para organizar proyectos de desarrollo autogestivos. *S. Baas (1997) relaciona al capital social con la cohesión social, con las formas de gobierno y con expresiones culturales y comportamientos sociales que hacen de la sociedad un ente cohesionado que es más que la suma de los individuos; sosteniendo además, que los arreglos institucionales horizontales son importantes para la construcción de redes de confianza, buen gobierno y equidad social, en tanto que el capital social fomenta la solidaridad y ayuda a superar las fallas del mercado mediante las acciones colectivas y el uso local y comunitario de los recursos.
Perspectiva de los bienes públicos globales y la cooperación	*Garantizar la provisión u oferta de un determinado bien público global, pues ello causará derrames en otras áreas de asuntos internacionales –reducción del riesgo de conflictos y malentendidos, reducción de los costos de transacción, fomento de la cooperación y el universalismo–, esto es, se producirán intervenciones dinámicas

internacional necesaria para el siglo XXI	(Kaul, Grunberg, Stern, et. al., 1999). *Un bien público global se produce con mecanismos de acción colectiva y de cooperación internacional. Ante el déficit de bienes públicos globales que se padece, basar su financiamiento en los principios de reciprocidad y responsabilidad colectiva, así como en la consideración de que sin los suficientes bienes públicos globales el proceso de desarrollo sería irrealizable (Ibidem). *Para alcanzar objetivos nacionales, los gobiernos tienen que recurrir cada vez más a la cooperación internacional en aras lograr cierto control sobre las fuerzas transnacionales que afectan a sus poblaciones mediante la integración global; en este sentido, los objetivos de directrices nacionales se someten aceleradamente a las fuerzas internacionales, por lo que, mejorar la cooperación internacional fortalecerá la capacidad de los gobiernos para alcanzar dichas finalidades.
Enfoques neokeynesianos y la propuesta de un Consenso post Washington	*Reformar los organismos financieros internacionales para lograr la estabilidad internacional y una adecuada gobernanza de la globalización (Harris, 1999; Smithin y Wolf, 1999; Smith, 1999; y Stiglitz, 2002).. *Fomentar la complementariedad entre el sector público y el mercado. *Para América Latina, se propone una nueva generación de reformas que contenga y enfrente las deficiencias y fracasos del <i>Consenso de Washington</i>, el cual no sólo no genera crecimiento, sino que también contribuye a aumentar la desigualdad, la pobreza y la exposición de los países al riesgo. Ante esto, se recomiendan un conjunto de políticas económicas que procuren un mayor equilibrio entre los mercados y el sector público; que busquen trascender el énfasis excesivo en el abatimiento de la inflación para priorizar la creación de empleos; que fomenten la apertura de empresas nuevas más que la privatización de las paraestatales existentes; y que centren la atención en la reducción de la pobreza más que continuar con la creencia de que el goteo del crecimiento entrañará efectos positivos; todo ello en el contexto más amplio que ubique a la agenda económica en el proceso de transformación de la sociedad (Stiglitz, 2003).

Elaboración propia con base en la literatura señalada en el cuadro.

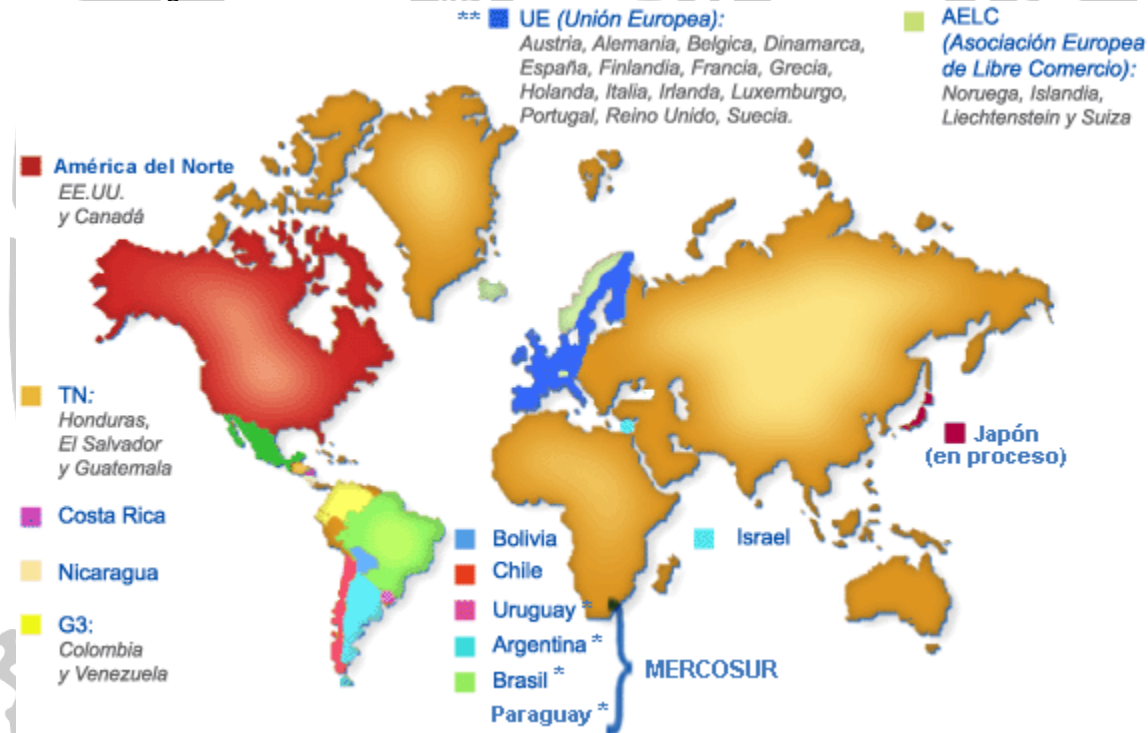
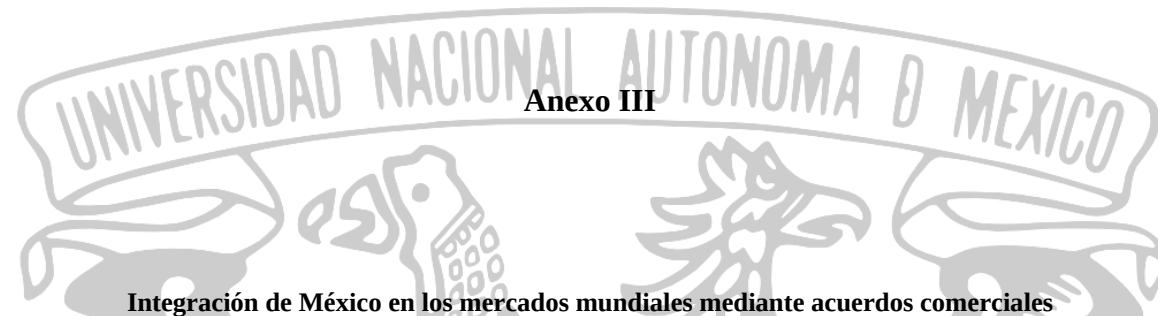
Anexo II

Indicadores económicos derivados del comportamiento de la economía nacional y de las acciones gubernamentales enmarcadas en las políticas públicas globales: 1935-2003								
Periodos gubernamentales	Producto Interno Bruto		Producto Interno Bruto por habitante		Inflación anual promedio	Balanza de pagos en millones de dólares corrientes		
	Crecimiento sexenal	Tasa de crecimiento anual	Crecimiento sexenal	Tasa de crecimiento anual		Balanza de cuenta corriente	Balanza Comercial sin industria maquiladora	Balanza comercial incluyendo industria maquiladora
1935-1940	27.10	4.52	17.37	2.70	5.52	62.00	397.80	
1941-1946	36.92	6.15	21.40	3.28	14.56	-12.00	-219.40	
1947-1952	34.64	5.77	18.07	2.81	9.86	-377.40	-703.30	
1953-1958	38.51	6.42	20.76	3.19	5.80	-1,354.70	-1,430.10	
Crecimiento medio durante la construcción de instituciones y de infraestructura básica	34.29	5.71	19.40	2.99	8.93			
1959-1964	40.40	6.73	22.02	3.37	2.28	-1,915.90	-1,837.50	
1965-1970	41.04	6.84	22.57	3.45	2.76	-4,195.50	-3,652.90	
Crecimiento medio durante la expansión del crecimiento económico con estabilidad de precios	36.79	6.78	22.29	3.41	2.52			
1971-1976	37.02	6.17	19.42	3.00	12.83	-14,815.30	-13,057.90	-9,879.5
1977-1982	36.57	6.10	21.38	3.28	29.64	-41,724.58	-7,881.50	-3,849.6
Crecimiento medio durante el intervencionismo estatal y las políticas públicas expansionistas	36.79	6.13	20.4	3.14	21.23			
Crecimiento medio bajo la concepción keynesiano/estructuralista (1935-1982)	36.52	6.08	20.36	3.14	10.40			
1983-1988	2.04	0.34	-11.41	-2.00	92.88	11,332.31	43,633.00	52,103.6
1989-1994	23.52	3.92	9.81	1.57	15.91	-106,030.35	-82,193.40	-55,634.2
1995-2000	20.9	3.48	3.60	0.6	22.54	-59,989.3	-69,159.9	-7,257.1

2001-2003	1.9	0.63	-2.4	-0.8	4.69	-41,448.8	-79,992.3	-23,560.1
Crecimiento medio bajo las políticas deflacionarias (1983-2003)	12.09	2.09	-0.4	-0.63	34.00			

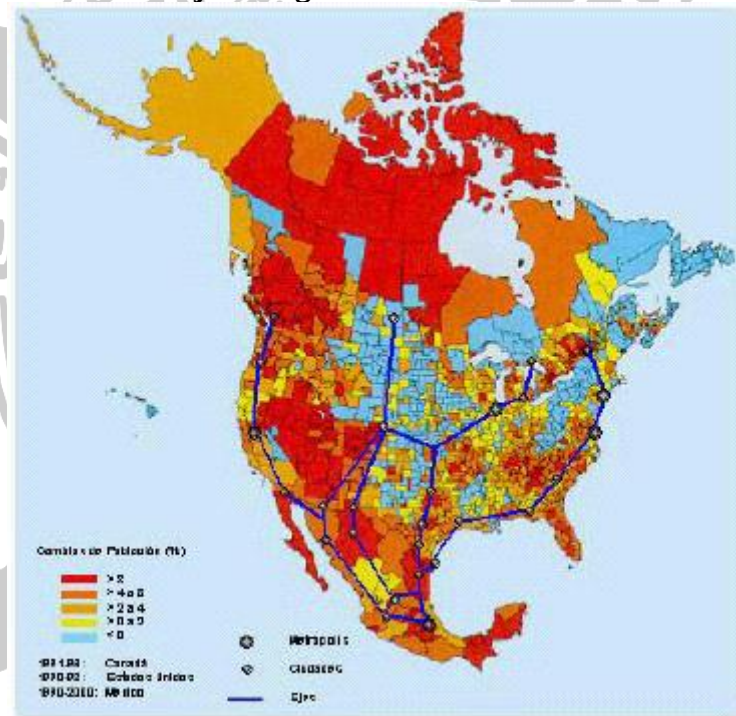
Fuentes: Elaboración propia con base en lo siguiente: Para el Producto Interno Bruto, Secretaría de Programación y Presupuesto, *Estadísticas Históricas de México*, 1985; INEGI, *Estadísticas históricas de México*, tomo II, 1994; Banco de México, *Informe anual 2003*, 2004. Para el Producto Interno Bruto por Habitante: de 1935 a 1994 tomado de José Luis Calva (2000); de 1995 a 2000, tomado de Ifigenia Martínez *Perspectivas socioeconómicas de México en el marco de la política económica prevaleciente*, ponencia Presentada en el XX Seminario de Economía Mexicana, IIEc-UNAM, 2004; de 2001 a 2003 en moneda nacional y a precios constantes de 1993, CEPAL, *Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2003-2004*, 2004. Para la inflación anual promedio: FMI, *Estadísticas financieras internacionales* y Banco de México, *Informe anual 2003*, 2004. Para balanza de cuenta corriente y balanza comercial sin industria maquiladora: de 1935 a 1994 tomado de José Luis Calva (2000); de 1995 a 2003 con base en datos de CEPAL, *Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2003-2004*, 2004 y Banco de México, *Informe anual 2003*, 2004; y para balanza comercial incluyendo industria maquiladora: Banco de México, varios años.



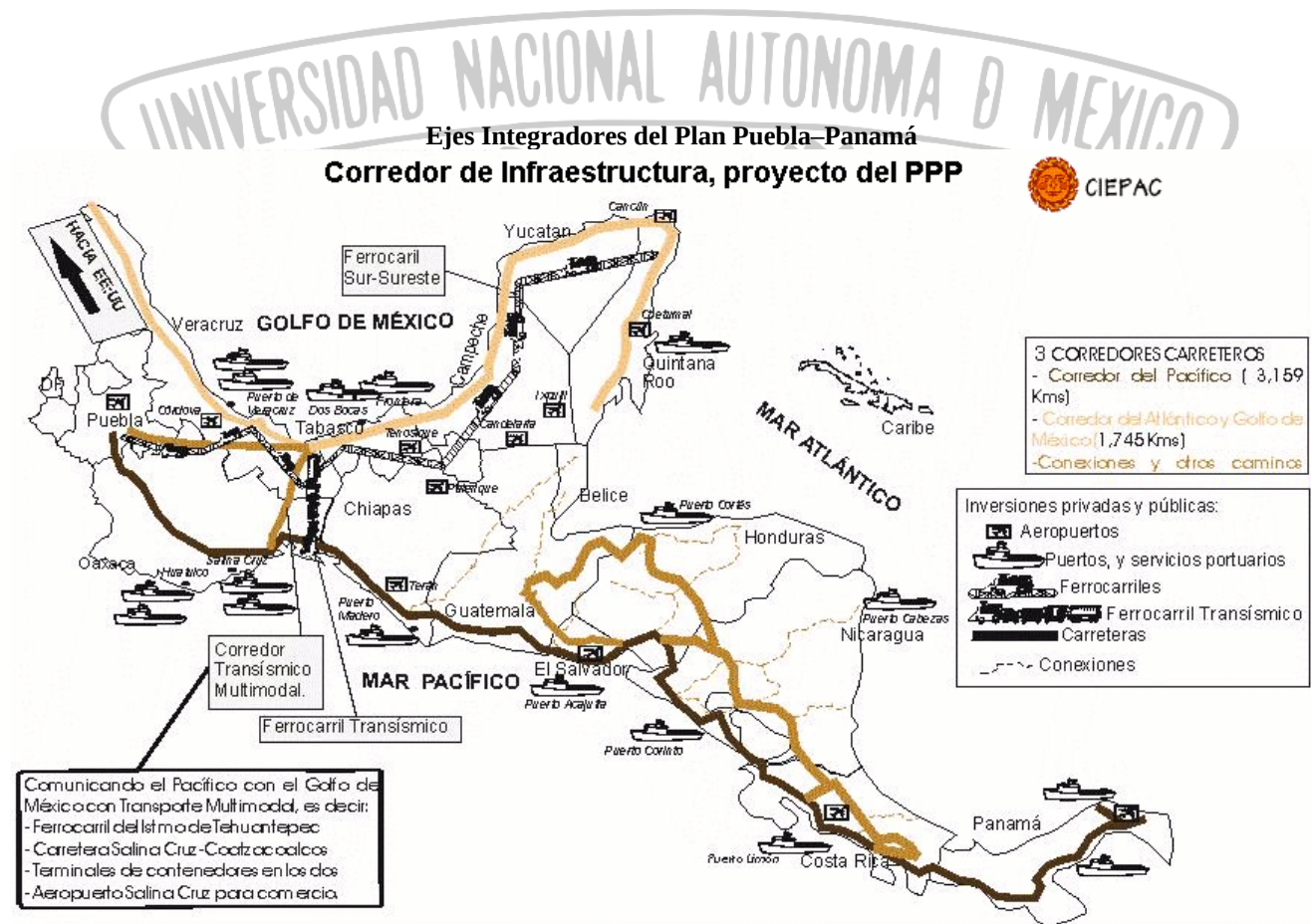


Fuente: Secretaría de Economía (2004)

Ejes Integradores del TLCAN



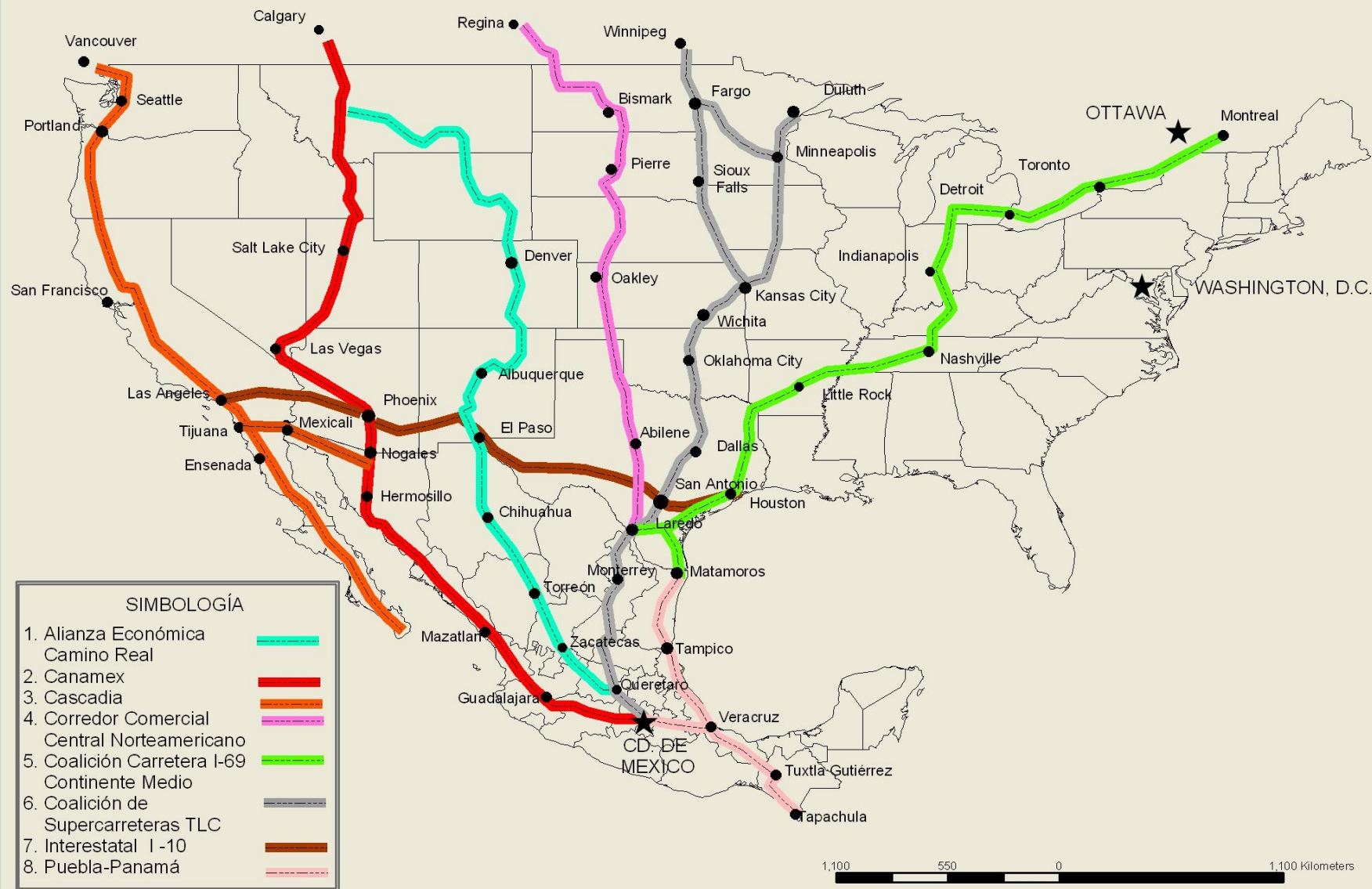
Fuentes: Sedesol (2001)



CIEPAC, A.C.



INTEGRACIÓN DE LOS PRINCIPALES CORREDORES CARRETEROS ENTRE MÉXICO Y ESTADOS UNIDOS



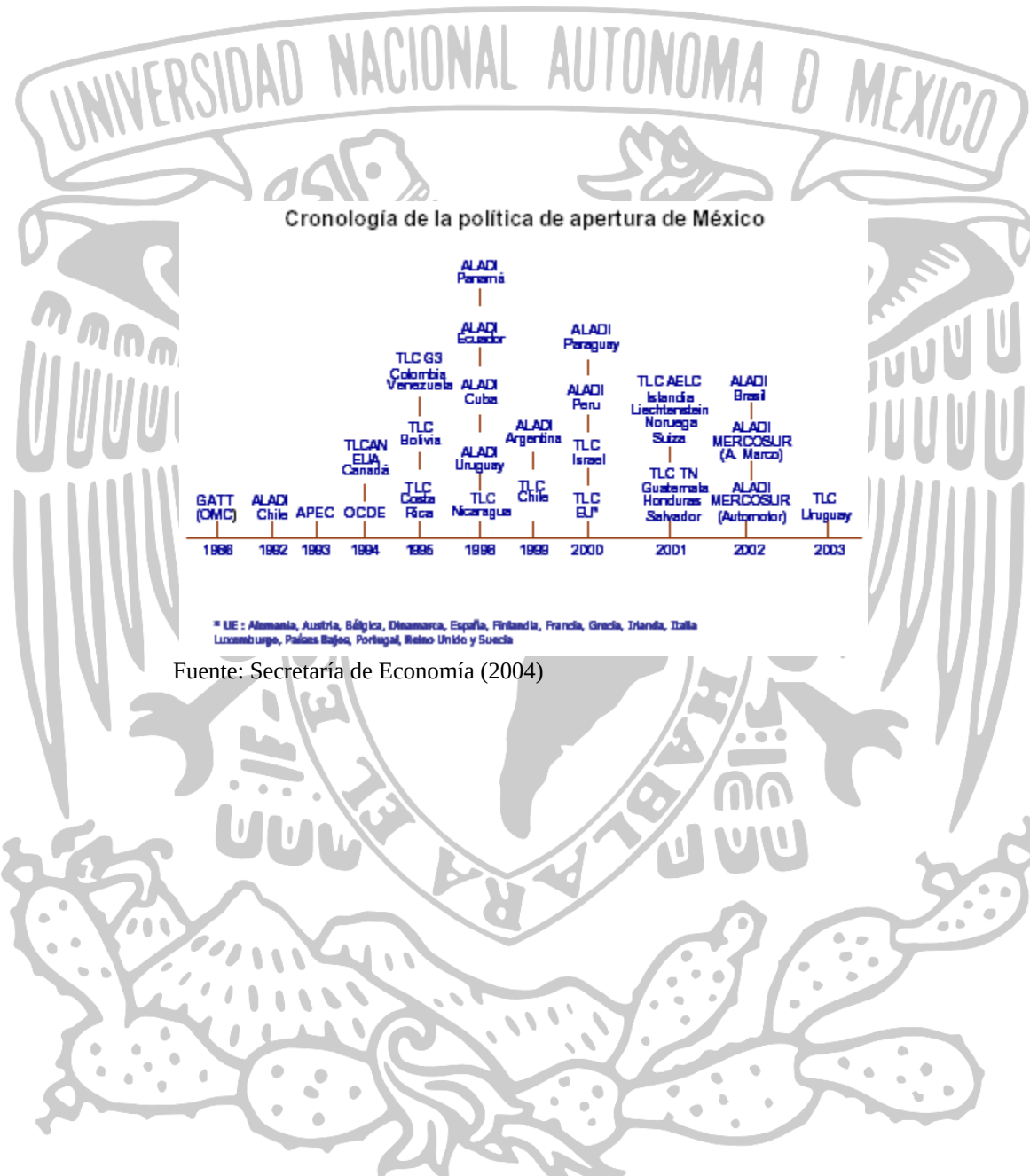
Fuente: SCT. Documento base sectorial para la formulación del Plan de Desarrollo de la Frontera Norte 2001 -- 2006

Corredores internacionales: Avance de la integración Norte a Sur en América (Gasca, 2003)

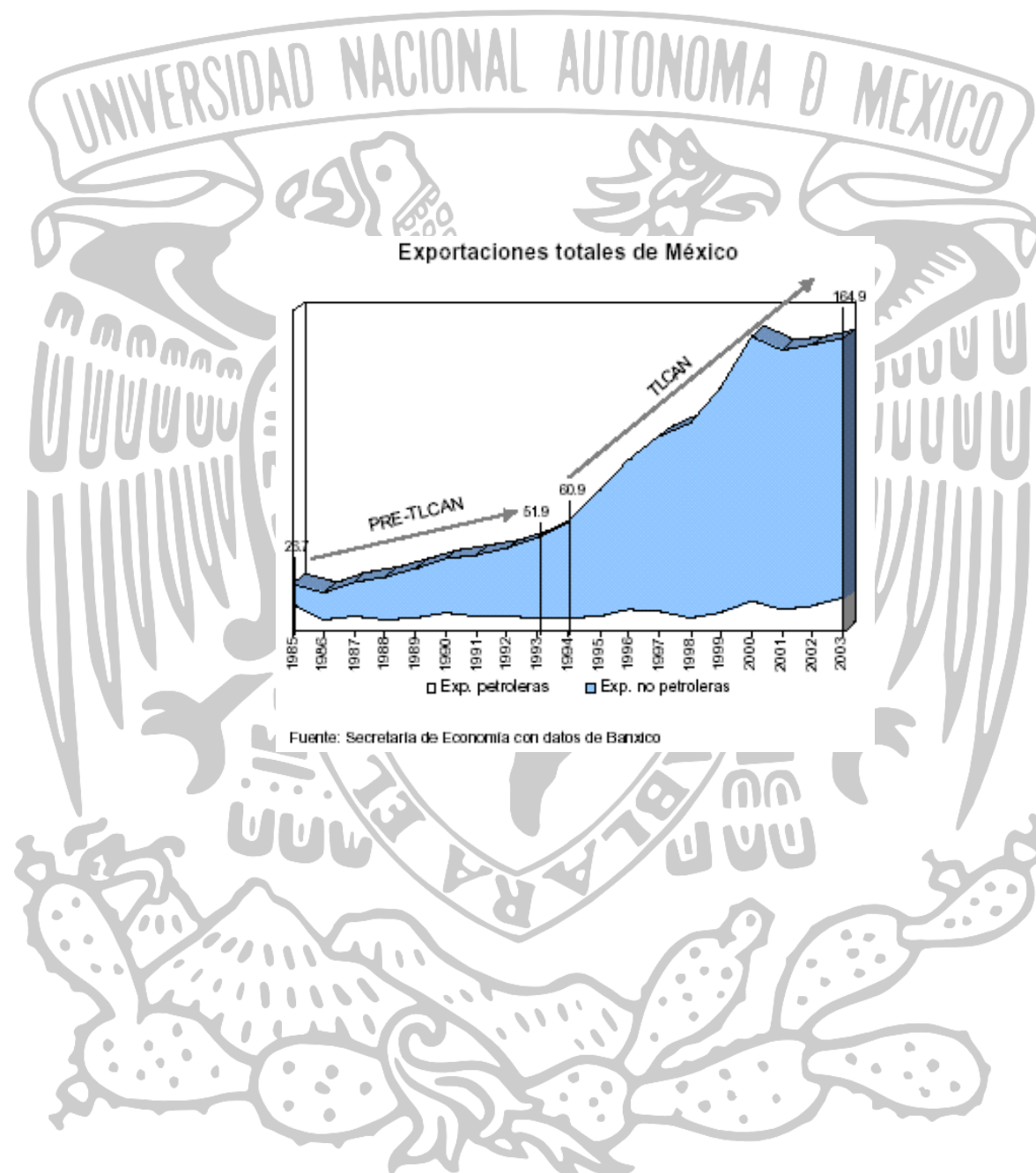




Fuentes: Sedesol (2001)



Fuente: Secretaría de Economía (2004)





Fuentes de consulta utilizadas en la investigación.

- Acevedo López, María Guadalupe (1983), *La experimentación en ciencias sociales. Hacia la historia del método*, México, Centro de Investigaciones Sociológicas de la Universidad Autónoma de Querétaro, Primera Edición, 72 pp.
- ____ (1996), “Las formas de organización empresarial que promueven la globalización de las economías”, en: Revista *Estudios Latinoamericanos*, México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, núm. 6, Nueva Época, año 3, julio-diciembre, pp. 69-82.
- ____ (1998), “Nuevos procesos de decisión y estructuras de poder en la era de la globalización” en: Rosa María Piñón Antillón (Coordinadora), *La regionalización del mundo: la Unión Europea y América Latina*, México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México y Delegación de la Comisión Europea en México, Primera Edición, pp. 161-195.
- ____ (1999), “Las empresas mundializadas y la nueva división internacional del trabajo”, en: Rosa María Piñón Antillón (Coordinadora), *México y la Unión Europea frente a los retos del siglo XXI*, México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México y Delegación de la Comisión Europea en México, Primera Edición, pp. 75-124.
- ____ (2004), “América Latina mundializada. Geopolítica, mercados y estructuras sociales”, en: María Guadalupe Acevedo López y Adrián Sotelo Valencia (Coordinadores), *Reestructuración económica y desarrollo en América Latina*, Volumen 2, México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México y Siglo XXI Editores, Primera Edición, 394 pp.
- Aguilar Villanueva, Luis F. (1996), “Estudio Introductorio”, en: Luis F. Aguilar Villanueva (Compilador), *Problemas públicos y agenda de gobierno*, México, Editorial Miguel Ángel Porrúa, Segunda Edición (Primera Edición: 1993), pp. 15-72.
- ____ (2000), “Estudio introductorio”, en: Luis F. Aguilar Villanueva (Compilador), *La hechura de las políticas públicas*, México, Editorial Miguel Ángel Porrúa, Tercera Edición (Primera Edición: 1992), pp. 15-84.
- Amin, Samir (1998), *Capitalism in the age of globalization*, London, Zed Books.

- Aninat, Eduardo (2000a), *Una globalización para todos*, Discurso pronunciado ante la Fundación Alemana para el desarrollo Internacional en Berlín, 14 de marzo de 2000, www.imf.org
- ____ (2000b), *Fondo Monetario Internacional: Una tarea que cumplir*, Discurso pronunciado en la Conferencia de las Américas del Miami Herald en Miami, 15 de septiembre de 2000, www.imf.org
- Aoki, Masahiko, Kim, Hyung-Ki y Kuno-Fujiwara, Masahiro (2000), “Introducción”, en: Masahiko Aoki, Hyung-Ki Kim, y Masahiro Okuno-Fujiwara (Coordinadores), *El papel del gobierno en el desarrollo económico del Asia Oriental. Análisis institucional comparado*, México, Fondo de Cultura Económica, Primera Edición en Español (Primera Edición en Inglés: 1997), pp. 5-14.
- ____, Murdock, Kevin y Masahiro Okuno-Fujiwara (2000), “Más allá de The East Asian Miracle. Introducción al enfoque del fortalecimiento del mercado”, en: Masahiko Aoki, Hyung-Ki Kim, y Masahiro Kuno-Fujiwara (Coordinadores), *El papel del gobierno en el desarrollo económico del Asia Oriental. Análisis institucional comparado*, México, Fondo de Cultura Económica, Primera Edición en Español (Primera Edición en Inglés: 1997), pp. 15-62.
- Appadurai, Arjun (1990), “Disjuncture and difference in the global cultural economy”, en: Mike Featherstone (Editor), *Global Culture. Nationalism, Globalization and Modernity*, London, Sage Publications and Theory, culture & society, pages 295-310.
- Aspe Armella, Pedro (1993), *El camino mexicano de la transformación económica*, México, Fondo de Cultura Económica, Primera Reimpresión de la Segunda Edición en Español (Primera Edición en Inglés: 1993), 215 pp.
- Atria, Raúl, Siles, Marcelo, Arriagada, Irma, Robison, Lindon J. y Whiteford, Scott (Compiladores) (2003), *Capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe: en busca de un nuevo paradigma*, Santiago de Chile, Comisión Económica Para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Universidad del Estado de Michigan, Primera Edición, 590 pp.

- Ayala Espino, José (1999), *Instituciones y economía. Una introducción al neoinstitucionalismo económico*, México, Fondo de Cultura Económica, Primera Edición, 397 pp.
- ____ (2001), *Estado y desarrollo. La formación de la economía mixta mexicana en el siglo XX*, México, Facultad de Economía de la Universidad Nacional Autónoma de México, Segunda Edición (Primera Edición: 1988), 500 pp.
- Baas, S. (1997), "Participatory institutional development", documento presentado en la *Conference on Sustainable Agriculture and Sand Control in Gansu Desert Area*, <http://www.worldbank.org/poverty/a/capital/index.htm>
- Bagú, Sergio (1992), *Economía de la sociedad colonial. Ensayo de historia comparada de América Latina*, México, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes y Editorial Grijalbo, Segunda Edición (Primera Edición: 1949), 290 pp.
- Balassa, Bela A. (1981), *The newly industrializing countries in the world economy*, New York, Pergamon.
- ____ (1989), *Comparative advantage, trade policy and economic development*, New York, New York University.
- Banco de México (1948), "Proyecto de Inversiones del Gobierno Federal y Dependencias Descentralizadas 1947-1952", en: *Antología de la planeación en México (1917-1985). La programación de la inversión pública y la planeación regional por cuencas hidrológicas (1947-1958)*, volumen II, México, Secretaría de Programación y Presupuesto y Fondo de Cultura Económica, Primera Edición, 1985, pp. 9-646.
- Banco Mundial (1999), *Informe sobre el desarrollo mundial 1998-1999. El conocimiento al servicio del desarrollo*, Washington, editado por Mundi-Prensa Libros para el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento/Banco Mundial, Primera Edición (Primera Edición en Inglés: septiembre de 1998), 190 pp.
- ____ (2001a), *Informe sobre el desarrollo mundial 2000-2001. Lucha contra la pobreza*, Washington, editado por Mundi-Prensa Libros para el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento/Banco Mundial, Primera Edición (Primera Edición en Inglés: septiembre de 2000), 335 pp.
- ____ (2001b), *Informe sobre el desarrollo mundial 2002. Instituciones para los mercados. Panorama general*, Washington, editado por Mundi-Prensa Libros para el Banco

- Internacional de Reconstrucción y Fomento/Banco Mundial, Primera Edición (Primera Edición en Inglés: septiembre de 2001).
- _____ (2002), *Informe sobre el desarrollo mundial, 2003. Desarrollo sostenible en un mundo dinámico. Transformación de las instituciones, crecimiento y calidad de vida. Panorama general*, Washington, editado por el Banco Mundial y Oxford University Press, Primera Edición (Primera Edición en Inglés: agosto de 2002).
- _____ (2003), *Informe sobre el desarrollo mundial, 2004. Servicios para los pobres*, Washington, Banco Mundial, Primera Edición (Primera Edición en Inglés: 2003).
- Beck, Ulrich (1998a), *La sociedad del riesgo. Hacia una nueva modernidad*, España, Editorial Paidós, Primera Edición en Español (Primera Edición en Alemán: 1986).
- _____ (1998b), *¿Qué es la globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la globalización*, España, Editorial Paidós, Primera Edición en Español (Primera Edición en alemán: 1997), 224 pp.
- Bhagwati, Jagdish N. (1978), *Anatomy and consequences of exchange control regimes*, Cambridge, Ballinger.
- _____ (1991), *El proteccionismo*, Madrid, Alianza Editorial, Primera Edición en Español (Primera Edición en Inglés: 1989), 150 pp.
- Bianchi, Andrés (2000), “La CEPAL en los años setenta y ochenta”, en: Comisión Económica Para América Latina y el Caribe, *La CEPAL en sus 50 años. Notas de un seminario conmemorativo*, Santiago de Chile, Naciones Unidas-CEPAL, Primera Edición, pp. 42-52.
- Bielschowsky, Ricardo (1998), “Cincuenta años del pensamiento de la CEPAL: Una reseña”, en: Comisión Económica Para América Latina y el Caribe, *Cincuenta años de pensamiento en la CEPAL. Textos seleccionados*, Volumen I, Santiago de Chile, Fondo de Cultura Económica y CEPAL, Primera Edición, pp. 9-61.
- Brom, Juan con la colaboración de Dolores Duval H. (1998), *Esbozo de historia de México*, México, Editorial Grijalbo, Primera Edición, 374 pp.
- Burki, Shahid Javed y Perry, Guillermo E. (1998), *Más allá del consenso de Washington. La hora de la reforma institucional*, Washington, Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento/Banco Mundial, Primera Edición en Español (Primera Edición en Inglés: 1998), 176 pp.

- Calva, José Luis (1999), *El modelo neoliberal mexicano. Costos, vulnerabilidad, alternativas*, México, Juan Pablos Editor, Tercera Edición (Primera Edición: 1993), 193 pp.
- _____ (2000), *México más allá del neoliberalismo. Opciones dentro del cambio global*, México, Plaza & Janes Editores, Primera Edición, 311 pp.
- Camdessus, Michel (1999), *Repercusiones regionales de la globalización: Una perspectiva latinoamericana*, Discurso pronunciado ante la 40a. Asamblea del Banco Interamericano de Desarrollo en París, 15 de marzo de 1999, www.imf.org
- Cárdenas, Enrique (1996), *La política económica en México, 1950-1994*, México, Fondo de Cultura Económica, Fideicomiso Historia de las Américas y Colegio de México, Primera Edición, 236 pp.
- Cardoso, Fernando Henrique (1972), “Associated dependent development: Theoretical and practical implications”, en: A. Stepan (editor), *Authoritarian Brasil*, New Haven, Yale University Press.
- _____ (1979), “La originalidad de la copia: La CEPAL y la idea de desarrollo”, en: la selección de René Villarreal, *Economía internacional. Teorías del imperialismo, la dependencia y su evidencia histórica*, Segundo Tomo del núm. 30 de la colección Lecturas del Trimestre Económico, México, Fondo de Cultura Económica, Primera Edición, pp. 175-215.
- _____ y Faletto, Enzo (1987), *Dependencia y desarrollo en América Latina*, México, Siglo Veintiuno Editores, Vigésimoprimera Edición (Primera Edición: 1969), 213 pp.
- Carmona, Fernando (1970), “La situación económica”, en: Varios Autores, *El milagro mexicano*, México, Editorial Nuestro Tiempo, Primera Edición, pp. 13-102.
- Castells, Manuel (2001), *La era de la información. Economía, Sociedad y cultura (Fin del milenio)*, volumen III, México, Siglo Veintiuno Editores, Tercera Edición en Español (Primera Edición en Inglés: 1998), 486 pp.
- _____ (2002), *La era de la información. Economía, Sociedad y cultura (La sociedad red)*, volumen I, México, Siglo Veintiuno Editores, Cuarta Edición en Español (Primera Edición en Inglés: 1996), 590 pp.

- _____ (2003), *La era de la información. Economía, Sociedad y cultura (El poder de la identidad)*, volumen II, México, Siglo Veintiuno Editores, Cuarta Edición en Español (Primera Edición en Inglés: 1998), 495 pp.
- _____ y Hall, Peter (2001), *Las tecnópolis del mundo. La formación de los complejos industriales del siglo XXI*, Madrid, Alianza Editorial, Primera Reimpresión de la Primera Edición en Español (Primera Edición en Inglés: 1994), 363 pp.
- Ceceña Cervantes, José Luis (1983), *La planificación económica nacional en los países atrasados de orientación capitalista (El caso de México)*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Segunda Edición (Primera Edición: 1982), 374 pp.
- Comisión Económica Para América Latina (CEPAL) (1951), *Estudio económico de la América Latina, 1949*, Nueva York, Organización de las Naciones Unidas, Primera Edición.
- _____ (1963), *El desarrollo económico de América Latina en la postguerra*, Santiago de Chile, Naciones Unidas-CEPAL, Primera Edición.
- Comisión Económica Para América Latina y el Caribe (CEPAL) (1984), *Políticas de ajuste y renegociación de la deuda externa en América Latina*, serie Cuadernos de la CEPAL, núm. 48, Santiago de Chile, Naciones Unidas-CEPAL, Primera Edición, 102 pp.
- _____ (1986), *Crisis económica y políticas de ajuste, estabilización y crecimiento*, serie Cuadernos de la CEPAL, núm. 54, Santiago de Chile, Primera Edición, 123 pp.
- _____ (1990), *Transformación productiva con equidad: la tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años noventa*, Santiago de Chile, Naciones Unidas-CEPAL, Primera Edición.
- _____ (1992), *Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado*, Santiago de Chile, Naciones Unidas-CEPAL, Primera Edición.
- _____ (1994), *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe. La integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad*, Santiago de Chile, Naciones Unidas-CEPAL, Primera Edición.
- _____ (1998a), *Cincuenta años de pensamiento en la CEPAL. Textos seleccionados*, volumen 1, Santiago de Chile, Fondo de Cultura Económica y CEPAL, Primera Edición, pp. 1-465.

- _____ (1998b), *Cincuenta años de pensamiento en la CEPAL. Textos seleccionados*, volumen 2, Santiago de Chile, Fondo de Cultura Económica y CEPAL, Primera Edición, pp. 466-953.
- _____ (1998c), *América Latina y el Caribe: políticas para mejorar la inserción en la economía mundial*, Santiago de Chile, Fondo de Cultura Económica y CEPAL, Segunda Edición (Primera Edición: 1995).
- _____ (2000), *La CEPAL en sus 50 años. Notas de un seminario conmemorativo*, Santiago de Chile, Naciones Unidas-CEPAL, Primera Edición, 149 pp.
- _____ (Secretaría Ejecutiva) (2002a), *Globalización y desarrollo. Informe del vigesimonoveno periodo de sesiones*, Santiago de Chile, Naciones Unidas-CEPAL, 396 pp.
- _____ y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2002b), *Financiamiento para el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe. De Monterrey a Johannesburgo*, Santiago de Chile, Naciones Unidas-CEPAL-PNUD, Primera Edición, 119 pp.
- Comisión Intersecretarial (Secretaría de la Presidencia y Secretaría de Hacienda y Crédito Público) (1962), “Plan de Acción Inmediata 1962-1964”, en: *Antología de la planeación en México (1917-1985). Los programas de desarrollo y la inversión pública (1958-1970)*, volumen III, México, Secretaría de Programación y Presupuesto y Fondo de Cultura Económica, Primera Edición, 1985, pp. 23-70.
- _____ (1966), “Programa de Desarrollo Económico y Social de México 1966-1970”, en: *Antología de la planeación en México (1917-1985). Los programas de desarrollo y la inversión pública (1958-1970)*, volumen III, México, Secretaría de Programación y Presupuesto y Fondo de Cultura Económica, Primera Edición, 1985, pp. 229-282.
- Comisión de Inversiones/Presidencia de la República (1953), “Consideraciones para un Programa Nacional de Inversiones 1953-1958”, en: *Antología de la planeación en México (1917-1985). La programación de la inversión pública y la planeación regional por cuencas hidrológicas (1947-1958)*, volumen II, México, Secretaría de Programación y Presupuesto y Fondo de Cultura Económica, Primera Edición, 1985, pp. 647-841.

- Coriat, Benjamin (1992a), *El taller y el robot. Ensayos sobre el fordismo y la producción en masa en la era electrónica*, México, Siglo XXI Editores, Primera Edición en Español (Primera Edición en Francés: 1990), 266 pp.
- _____ (1992b), *Pensar al revés. Trabajo y organización en la empresa japonesa*, México, Siglo XXI Editores, Primera Edición en Español (Primera Edición en Francés: 1991), 163 pp.
- _____ (1997), *El taller y el cronómetro. Ensayo sobre el taylorismo, el fordismo y la producción en masa*, México, Undécima Edición en Español (Primera Edición en Francés: 1979), 204 pp.
- Correa, Eugenia (1992), *Los mercados financieros y la crisis en América Latina*, México, Instituto de Investigaciones Económicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, Primera Edición, 165 pp.
- _____ (1998), *Crisis y desregulación financiera*, México, Instituto de Investigaciones Económicas de la Universidad Nacional Autónoma de México y Siglo XXI Editores, Primera Edición, 205 pp.
- Crockett, Andrew D. (1981), "Stabilization policies in developing countries: some policy considerations", en: IMF Staff Papers, Volume 28, number 1, Washington, D. C., International Monetary Found, march.
- Desai, Meghnad (1989), *El monetarismo a prueba*, México, Fondo de Cultura Económica, Primera Edición en Español (Primera Edición en Inglés: 1981), 281 pp.
- Diez de Velasco Vallejo, Manuel (1997), *Las organizaciones internacionales*, Madrid, Editorial Tecnos, Décima Edición (Primera Edición: 1977), 739 pp.
- Dos Santos, Theotonio (1984), "La crisis de la teoría del desarrollo y las relaciones de dependencia en América Latina" en: Helio Jaguaribe, Et. Al., *La dependencia político-económica de América Latina*, México, Siglo Veintiuno Editores, Decimoctava Edición (Primera Edición: 1970), pp.147-187.
- _____ (2002), *La teoría de la dependencia. Balance y perspectivas*, México, Plaza & Janes, Primera Edición en Español (Primera Edición en Portugués: 2000).
- Drucker, Peter F. (1994), *La sociedad postcapitalista*, Colombia, Editorial Norma, Primera Edición (Primera Edición en Inglés: 1993), 244 pp.

- _____ (1996), *Su visión sobre: La administración. La Organización basada en la información. La economía. La sociedad*, Colombia, Editorial Norma, Primera Edición (Primera Edición en Inglés: 1994), 318 pp.
- Dussel Peters, Enrique (1997), *La economía de la polarización. Teoría y evolución del cambio estructural de las manufacturas mexicanas (1988-1996)*, México, Facultad de Economía de la Universidad Nacional Autónoma de México y Editorial Jus, Primera Edición, 326 pp.
- _____ (Coordinador) (2003), *Condiciones y efectos de la inversión extranjera directa y del proceso de integración regional en México durante los noventa. Una perspectiva macro, meso y micro*, México, Banco Interamericano de Desarrollo, Facultad de Economía de la Universidad Nacional Autónoma de México y Plaza y Valdés Editores, Primera Edición, 311 pp.
- Enríquez Pérez, Isaac (2002a), “Los procesos de globalización y la política pública como instrumento reestructurador del espacio urbano en México”, en: *Globalización: Revista mensual de economía, sociedad y cultura*, enero, <http://rcci.net/globalizacion>
- _____ (2002b), “Globalización y privatización: ¿Dos caminos rumbo a la desnacionalización integral?”, en la revista *Observatorio de la Economía Latinoamericana*, Universidad de Málaga, <http://www.eumed.net/cursecon/ecolat/mx/index.htm>
- _____ (2002c), “El proceso de desarrollo, el Estado y las transformaciones de las políticas sociales ante la globalización”, en: *Globalización: Revista mensual de economía, sociedad y cultura*, julio de 2002, <http://rcci.net/globalizacion>; en: revista *Observatorio de la Economía Latinoamericana*, Universidad de Málaga, <http://www.eumed.net/cursecon/ecolat/mx/index.htm>
- _____ (2002d), “Los vaivenes teórico/epistemológicos en las ciencias sociales latinoamericanas. Notas para identificar algunas dimensiones problemáticas en la construcción del conocimiento sobre América Latina”, en: *Revista Observatorio de la Economía Latinoamericana*, Universidad de Málaga, <http://www.eumed.net/cursecon/ecolat/mx/index.htm>
- _____ (2003), “Incursiones en torno a la teorización sobre la transformación del empresariado y la toma de decisiones en la era de la globalización”, en: la *Revista*

Magíster en antropología y desarrollo (Mad), Santiago de Chile, Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Chile, no. 8, mayo, 40 pp., <http://csociales.uchile.cl/publicaciones/mad/08/index.html>

- _____ (en prensa), “La tensión social en torno a las nuevas estrategias de desarrollo regional”, realizado en el marco del proyecto de investigación *Territorios en reserva: el Plan Puebla-Panamá y las nuevas estrategias de desarrollo económico regional* inscrito en el Instituto de investigaciones Económicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.
- _____ y Flores Sandoval, Rubén Darío (2002), “El proceso de Desarrollo y la crisis ecológica ante la globalización. El caso concreto de las omisiones medioambientales del Plan Puebla-Panamá”, en: *Globalización: Revista mensual de economía, sociedad y cultura*, junio, <http://rcci.net/globalizacion>
- Estay Reino, Jaime (1996), *Pasado y presente de la deuda externa en América Latina*, México, Instituto de Investigaciones Económicas de la Universidad Nacional Autónoma de México y Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, Primera Edición, 292 pp.
- Flores, Margarita y Rello, Fernando (2002), *Capital social rural: Experiencias de México y Centroamérica*, México, Facultad de Economía de la Universidad Nacional Autónoma de México, Comisión Económica Para América Latina y el Caribe-Sede México y Plaza Valdés Editores, Primera Edición.
- Fondo Monetario Internacional (FMI) (1995), “El FMI sigue adaptándose al nuevo entorno mundial”, en: *Boletín del FMI*, Volumen 25, núm. 17, Washington, D. C., Fondo Monetario Internacional.
- _____ (1996), *Capital account convertibility: review of experience and implications for IMF policies*, Washington, D. C., International Monetary Found.
- Frank, Andre Gunder (1966), “The development of underdevelopment”, en: *Monthly Review*, no. XVII.
- _____ (1987), *Capitalismo y subdesarrollo en América Latina*, México, Siglo XXI Editores, Sexta Edición (Primera Edición en Inglés: 1967), 345 pp.
- Friedman, Milton (1962), *Capitalism and freedom*, Chicago, University of Chicago.

- _____ (1979), “Un marco teórico para el análisis monetario”, en: *El marco monetario de Milton Friedman. Un debate con sus críticos*, editado por Robert J. Gordon, México, Premia Editora, Segunda Edición en Español (Primera Edición en Inglés: 1974), pp. 13-77.
- _____ y Rose (1992a), *Libertad de elegir. Hacia un nuevo liberalismo económico*, España, Editorial Grijalbo, Segunda Edición en Español (Primera Edición en Inglés: 1980), 434 pp.
- _____ (1992b), *La economía monetarista*, España, Editorial Gedisa, Primera Edición en Español (Primera Edición en Inglés: 1991), 207 pp.
- Fukuyama, Francis (2003), “Capital social y desarrollo: la agenda venidera” en: Atria, Raúl, Siles, Marcelo, Arriagada, Irma, Robison, Lindon J. y Whiteford, Scott (Compiladores), *Capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe: en busca de un nuevo paradigma*, Santiago de Chile, Comisión Económica Para América Latina y el Caribe y Universidad del Estado de Michigan, Primera Edición, capítulo II, pp. 33-48.
- Garrido, Luis Javier (1982), *El partido de la revolución institucionalizada. La formación del nuevo Estado en México (1928-1945)*, México, Siglo XXI Editores, Primera Edición, 380 pp.
- Gasca Zamora, José (2003), “Perspectivas del desarrollo regional en proyectos estratégicos en México”, ponencia presentada en el *XIII Seminario de Economía Urbana y regional, 2003 cuyo tema fue Impactos territoriales del libre comercio*, organizado por el Instituto de Investigaciones Económicas, el Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad, el Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias de la Universidad Nacional Autónoma de México, El Colegio Mexiquense y el Colegio de Tlaxcala, 18 al 20 de junio. La ponencia fue facilitada por el autor.
- Germani, Gino (1966), *Política y sociedad en una época de transición. De la sociedad tradicional a la sociedad de masas*, Buenos Aires, Editorial Paidós, Primera Edición, 371 pp..
- _____ (1969), *Sociología de la modernización. Estudios teóricos y metodológicos aplicados a América Latina*, Buenos Aires, Editorial Paidós, Primera Edición, 225 pp.
- Giddens, Anthony (1990), *The consequences of modernity*, Cambridge, Polity press.

- ____ (2000), *Un mundo desbocado. Los efectos de la globalización en nuestras vidas*, España, Editorial Taurus, Primera Edición en Español (Primera Edición en Inglés: 1999), 117 pp.
- Girón, Alicia (1991), *Cincuenta años de deuda externa*, México, Instituto de Investigaciones Económicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, Primera Edición, 253 pp.
- ____ (1995), *Fin de siglo y deuda externa: Historia sin fin. Argentina, Brasil y México*, México, Instituto de Investigaciones Económicas de la Universidad Nacional Autónoma de México y Editorial Cambio XXI, Primera Edición, 199 pp.
- Gobierno del Estado de Yucatán (2001), *Plan Estatal de Desarrollo Yucatán 2001-2007*, 153 pp., consultado en junio de 2003, www.yucatan.gob.mx
- González, Norberto (2000), “El pensamiento de la CEPAL y la realidad”, en Comisión Económica Para América Latina y el Caribe, *La CEPAL en sus 50 años. Notas de un seminario conmemorativo*, Santiago de Chile, Naciones Unidas-CEPAL, Primera Edición, pp. 61-70.
- Gore, Al (1994), *Un gobierno más efectivo y menos costoso*, México, EDAMEX, Primera Edición en Español (Primera Edición en Inglés: 1993), 413 pp.
- Green, Rosario (1998), *Lecciones de la deuda externa de México, de 1973 a 1997. De abundancias y escaseces*, México, Fundación Colosio, A. C. y Fondo de Cultura Económica, Segunda Edición (Primera Edición: 1988), 452 pp.
- Guillén Romo, Arturo (2000), *México hacia el siglo XXI: Crisis y modelo económico alternativo*, México, Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Iztapalapa y Editorial Plaza y Valdés, Primera Edición, 319 pp.
- Gurrieri, Adolfo (Compilador) (1982a), *La obra de Prebisch en la CEPAL*, México, Fondo de Cultura Económica, Colección de El Trimestre Económico, primer volumen del núm. 46, Primera Edición, 516 pp.
- ____ (Compilador) (1982b), *La obra de Prebisch en la CEPAL*, México, Fondo de Cultura Económica, Colección de El Trimestre Económico, Segundo volumen del núm. 46, Primera Edición, 500 pp.
- Haas, Peter M. (1992), *Knowledge, Power and International Policy Coordination*, International Organization Review, Vol. 46, n. 1, winter.

- Hardt, Michael y Negri, Antonio (2000), *Empire*, Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press.
- Harris, Laurence (1985), *Teoría monetaria*, México, Fondo de Cultura Económica, Primera Edición en Español (Primera Edición en Inglés: 1981), 583 pp.
- ____ (1999), “Will the real IMF please stand up: what does the fund do and what should it do?”, en: Jonathan Michie y John Grieve Smith (Editors), *Global instability. The political economy of world economic governance*, London and New York, Routledge, pages 198-211.
- Held, David (1995), *Democracy and the global order: From the Modern State to Cosmopolitan Governance*, Cambridge, Polity Press.
- Hicks, John Richard (1989), “Keynes y los clásicos”, en: John R. Hicks, *Dinero, interés y salarios*, México, Fondo de Cultura Económica, Primera Edición en Español (el artículo tuvo una Primera Edición en Inglés en 1937), pp. 101-114.
- Hirschman, Albert O. (1961), *La estrategia del desarrollo económico*, México, Fondo de Cultura Económica, Primera Edición en Español (Primera Edición en Inglés: 1958), 210 pp.
- Hoselitz, B. (1960), *Sociological aspects of economic growth*, New York, The Free Press.
- Ianni, Octavio (1996), *Teorías de la Globalización*, México, Siglo Veintiuno Editores y Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades de la Universidad Nacional Autónoma de México, Primera Edición, 184 pp.
- ____ (1998), *La sociedad global*, México, Siglo XXI Editores, Primera Edición en Español (Primera Edición en Portugués: 1995), 131 pp.
- ____ (1999), *La era del globalismo*, México, Siglo XXI Editores, Primera Edición en Español (Primera Edición en Portugués: 1996), 215 pp.
- Jaguaribe, Helio (1984), “Dependencia y autonomía en América Latina”, en: Helio Jaguaribe, Et. Al., *La dependencia político-económica de América Latina*, México, Siglo Veintiuno Editores, Decimoctava Edición (Primera Edición: 1970), pp. 1-85.
- Kabeer, Naila (1994), *Reversed realities: Gender hierarchies in development thought*, London, Verso.
- Kanter, Rosabeth Moss (2000), *La nueva clase directiva mundial. Progreso local en la economía global*, España, Editorial Paidós, Primera Edición en Español, 444 pp.

- Kaul, Inge, Grunberg, Isabelle y Stern, Marc A. (Editores) (1999), *Global public goods: International cooperation in the 21st century*, New York, Oxford University Press.
- Keohane, Robert O. (1993), *Instituciones internacionales y poder estatal. Ensayos sobre teoría de las relaciones internacionales*, Argentina, Grupo Editor Latinoamericano, Primera Edición en Español (Primera Edición en Inglés: 1989), 348 pp.
- Keynes, John Maynard (1984), *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero*, México, Fondo de Cultura Económica, octava reimpresión de la Segunda Edición en Español (Primera Edición en Inglés: 1936), 356 pp.
- Kliksberg, Bernardo (1999), “Capital social y cultura: Claves esenciales para el desarrollo”, en *Revista de la CEPAL*, Santiago de Chile, Naciones Unidas-Comisión Económica Para América Latina y el Caribe, núm. 68, diciembre, pp. 85-102.
- Krueger, Anne O. (1978), *Liberalization attempts and consequences*, Cambridge, Ballinger Publishing Company.
- (1992), *Economic policy reform in developing countries*, Oxford, Balckwell Publisher.
- Larosiére, Jacques de (1982), “La necesidad de ajuste económico internacional: función del FMI”, en: *Boletín del FMI*, Washington, D. C., Fondo Monetario Internacional, 15 de marzo.
- Laurell, Asa Cristina (1996), “Regímenes de política social y satisfacción de necesidades sociales”, en: Rodolfo García Zamora (Coordinador modular), *Funciones del Estado en el desarrollo económico y social*, México, Universidad Autónoma de Ciudad Juárez, Universidad autónoma de Zacatecas y Juan Pablos Editor, Primera Edición, pp. 91-112.
- Lewis, Arthur A. (1955), *The theory of economic growth*, London, Allen and Unwin.
- Lichtensztejn, Samuel y Baer, Mónica (1982), *Políticas globales en el capitalismo: El Banco Mundial*, México, Centro de Investigación y Docencia Económica, Primera Edición, 158 pp.
- Lisboa Bacha, Edmar y Feinberg, Richard E. (1986), “El Banco Mundial y el ajuste estructural en América Latina”, en: Sistema Económico Latinoamericano (SELA), *El F.M.I., el Banco Mundial y la Crisis Latinoamericana*, México, Siglo Veintiuno Editores y SELA, Primera Edición, pp. 78-104.

- _____ y Rodríguez Mendoza, Miguel (1986), “El FMI y el Banco Mundial: un memorándum latinoamericano”, en: Sistema Económico Latinoamericano (SELA), *El F.M.I., el Banco Mundial y la Crisis Latinoamericana*, México, Siglo Veintiuno Editores y SELA, Primera Edición, pp. 11-59.
- Marini, Ruy Mauro (1969), *Subdesarrollo y revolución*, México, Siglo XXI Editores, Primera Edición, 162 pp.
- _____ (1991), *Dialéctica de la dependencia*, México, Ediciones Era, Undécima Reimpresión de la Primera Edición (Primera Edición: 1973), 101 pp.
- Marx, Karl (2000), “Introducción general a la crítica general de la economía política (1857)”, en: Karl Marx, *Contribución a la crítica de la economía política*, México, Siglo XXI Editores, Sexta Edición en Español (Primera Edición en Alemán: 1859), pp. 281-313.
- McKinnon, Ronald I. (1974), *Dinero y capital en el desarrollo económico*, México, Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos, Primera Edición en Español (Primera Edición en Inglés: 1973), 220 pp.
- Meier, Gerald M. (2001), “The old generation of development economists and the new”, en: Gerald M. Meier y Joseph E. Stiglitz, *Frontiers of development economics. The future in perspective*, United States of America, World Bank and Oxford University Press, pages 13-50.
- _____ y Stiglitz, Joseph E. (2001), *Frontiers of development economics. The future in perspective*, United States of America, World Bank and Oxford University Press.
- Merton, Robert K. (1984), *teoría y estructuras sociales*, México, Fondo de Cultura Económica, Primera Reimpresión de la Segunda Edición en Español (Primera Edición en Inglés: 1949), 741 pp.
- Michie, Jonathan y Smith, John Grieve (Editors) (1999), *Global instability. The political economy of world economic governance*, London and New York, Routledge.
- Miklos, Tomás (2000), “Criterios básicos de planeación”, en: Tomás Miklos (Coordinador), *Las decisiones políticas. De la planeación a la acción*, México, Instituto Federal Electoral y Siglo XXI Editores, Primera Edición, pp. 1-80.

- Nussbaum, Martha C. y Sen, Amartya (Compiladores), *La calidad de vida*, México, The United Nations University y Fondo de Cultura Económica, Primera Edición en Español (Primera Edición en Inglés: 1993), 588 pp.
- North, Douglass C. (1993), *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, México, Fondo de Cultura Económica, Primera Edición en Español (Primera Edición en Inglés: 1990), 190 pp.
- Nurkse, Ragnar (1955), *Problemas de formación de capital en los países insuficientemente desarrollados*, México, Fondo de Cultura Económica, Primera Edición en Español (Primera Edición en Inglés: 1953), 186 pp.
- Ocampo, José Antonio (1998), “Más allá del Consenso de Washington: una visión desde la CEPAL”, en *Revista de la CEPAL*, Santiago de Chile, Naciones Unidas-Comisión Económica Para América Latina y el Caribe, No. 66, diciembre.
- ____ (2003), “Capital social y agenda del desarrollo” en: Atria, Raúl, Siles, Marcelo, Arriagada, Irma, Robison, Lindon J. y Whiteford, Scott (Compiladores), *Capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe: en busca de un nuevo paradigma*, Santiago de Chile, Comisión Económica Para América Latina y el Caribe y Universidad del Estado de Michigan, Primera Edición, capítulo I, pp. 25-30.
- Organización de las Naciones Unidas (1989), *Estudio mundial sobre el papel de la mujer en el desarrollo*, Nueva York, Oficina de las Naciones Unidas en Viena y Centro de Desarrollo Social y Asuntos Humanitarios, Primera Edición, 437 pp.
- ____ (1996), *The United Nations and the advancement of women, 1945-1996*, New York, United Nations.
- ____ (Asamblea General) (1997), *Programa de desarrollo*, Nueva York, Quincuagésimo Primer Periodo de Sesiones, aprobado como la Resolución 51/240 el 15 de octubre de 1997.
- ____ (2000a), *ABC de las Naciones Unidas*, Nueva York, Naciones Unidas, 394 pp.
- ____ (Asamblea General) (2000b), *Declaración del milenio*, aprobada como la Resolución 55/2 en el Quincuagésimo Periodo de Sesiones el 8 de septiembre de 2000, 10 pp.
- ____ (2000c), *Objetivos de desarrollo de la ONU para el milenio*, <http://www.un.org/spanish/millenniumgoals/index.html>

- _____ (2002a), *Documento final de la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo. Consenso de Monterrey*, Monterrey (México), Naciones Unidas, aprobado el 22 de marzo de 2002, 20 pp.
- _____ (2002b), *Imagen y realidad. Preguntas y respuestas... acerca de las ONU*, <http://www.un.org>
- Ortiz Mena, Antonio (1969), "Desarrollo estabilizador. Una década de estrategia económica en México", en: revista *Testimonios del mercado de valores*, núm. 44, tomo 1, México, Nacional Financiera, S. A.
- _____ (1998), *El desarrollo estabilizador: Reflexiones sobre una época*, México, Fondo de Cultura Económica, Fideicomiso Historia de las Américas y Colegio de México, Primera Edición, 408 pp.
- Osborne, David y Gaebler Ted (1994), *La reinención del gobierno. La influencia del espíritu empresarial en el sector público*, España, Ediciones Paidós, Primera Edición en Español (Primera Edición en Inglés: 1992), 494 pp.
- Osorio, Jaime (1995), *Las dos caras del espejo. Ruptura y continuidad en la sociología latinoamericana*, México, Triana Editores, Primera Edición, 245 pp.
- Osorio Paz, Saúl (1997), *La deuda externa latinoamericana y sus principales consecuencias (1975-1989)*, Instituto de Investigaciones Económicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, Primera Edición, 243 pp.
- Partido de la Revolución Mexicana (PRM) (1941), "Segundo Plan Sexenal 1940-1946", en: *Antología de la planeación en México (1917-1985). Primeros intentos de planeación en México (1917-1946)*, volumen I, México, Secretaría de Programación y Presupuesto y Fondo de Cultura Económica, Primera Edición, 1985, pp. 271-339.
- Partido Nacional Revolucionario (PNR) (1934), "Primer Plan Sexenal 1934-1940", en: *Antología de la planeación en México (1917-1985). Primeros intentos de planeación en México (1917-1946)*, volumen I, México, Secretaría de Programación y Presupuesto y Fondo de Cultura Económica, Primera Edición, 1985, pp. 183-237.
- Partido Revolucionario Institucional (PRI) (1976), "Plan Básico de Gobierno 1976-1982", en: *Antología de la planeación en México (1917-1985). Reforma administrativa y planeación (1976-1978)*, volumen VI, México, Secretaría de Programación y Presupuesto y Fondo de Cultura Económica, Primera Edición, 1985, pp. 9-192.

- Pinto, Aníbal (1973), *Inflación, raíces estructurales*, México, Fondo de Cultura Económica, Colección de El Trimestre Económico, núm. 3, Primera Edición, 420 pp.
- _____ (1976), “Notas sobre los estilos de desarrollo en América Latina”, en: Comisión Económica Para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Cincuenta años de pensamiento en la CEPAL. Textos seleccionados*, Volumen II, Santiago de Chile, Fondo de Cultura Económica y CEPAL, Primera Edición, pp. 589-628.
- Poder Ejecutivo Federal (1983), “Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988”, en: *Antología de la planeación en México (1917-1985). Sistema Nacional de Planeación Democrática (1982-1985)*, volumen X, México, Secretaría de Programación y Presupuesto y Fondo de Cultura Económica, Primera Edición, 1985, pp. 137-518.
- _____ (1989), *Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994*, México, Secretaría de Programación y Presupuesto, Primera Edición, 143 pp.
- _____ (1995), *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*, México, Secretaría de Hacienda y crédito Público, Primera Edición, 177 pp.
- _____ (2001), *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*, México, Presidencia de la República, Primera Edición, 157 pp.
- Prebisch, Raúl (1952), *Problemas teóricos y prácticos del crecimiento económico*, Santiago de Chile, Comisión Económica Para América Latina, Primera Edición.
- _____ (1963), *Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano*, México, Fondo de Cultura Económica, Primera Edición, 210 pp.
- _____ (1982), “El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus problemas principales”, en: selección de Adolfo Gurrieri, *La obra de Prebisch en la CEPAL*, primer tomo del núm. 46 de la colección Lecturas de El Trimestre Económico, México, Fondo de Cultura Económica, Primera Edición, pp. 99-155.
- Presidencia de la República (2001), *Plan Puebla-Panamá (Documento Base. Capítulo México)*, México, Presidencia de la República, presentado el 12 de marzo.
- Preston, Peter W. (1996), *Development theory, an introduction*, Oxford, Blackwell Publishers.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (1999), *Human Development Report 1999. Globalization with a human face*, New York, UNDP and Oxford University Press.

- _____ (2000), *Informe sobre Desarrollo Humano 2000. Derechos humanos y desarrollo humano*, España, Ediciones Mundi Prensa, Primera Edición, 290 pp.
- _____ (2001), *Informe sobre Desarrollo Humano 2001. Poner el adelanto tecnológico al servicio del desarrollo humano*, México, PNUD y Ediciones Mundi Prensa, Primera Edición, 268 pp.
- _____ (2002), *Informe sobre Desarrollo Humano. Profundizar la democracia en un mundo fragmentado*, España, Ediciones Mundi-Prensa, Primera Edición, 277 pp.
- _____ (2003), *Informe sobre Desarrollo Humano 2003. Los Objetivos de Desarrollo del Milenio: un pacto entre las naciones para eliminar la pobreza*, España, Ediciones Mundi-Prensa, Primera Edición 367 pp.
- Putnam, Robert (1993), *Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton, Princeton University Press.
- Reich, Robert B. (1993), *El trabajo de las naciones. Hacia el capitalismo del siglo XXI*, Argentina, Javier Vergara Editor, Primera Edición en Español (Primera Edición en Inglés: 1991), 314 pp.
- Rhomberg, R. R. y Heller, H. R. (1977), "Introductory survey", en: *The monetary approach to the balance of payments*, Washington, D. C., International Monetary Found.
- Robertson, Roland (1992), *Globalization. Social theory and global culture*, London, Sage Publications.
- Rosenstein-Rodan, Paul N. (1962), "Notes on the theory of the big push", en: H. Wallich (Editor), *Economic development for Latin America*, Cambridge, St. Martin's Press.
- Rostow, Walt W. (1960), *The stage of economic growth, A no-communist manifest*, Cambridge, Cambridge University press.
- Rowart, Malcom D. (1999), "The emerging role of the state in Latin America", *Public Management*, number 2, Vol.1, pp. 261-287.
- Salas-Porras, Alejandra (1999), "La dimensión internacional en la ciencia política", en: Judit Bokser (Coordinadora), *Agendas de investigación y docencia en ciencia política*, memoria del Segundo Congreso Nacional de Ciencia Política, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A. C., Universidad Autónoma Metropolitana, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales e Instituto de

Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México, Primera Edición, pp. 116-133.

_____ (2002), *Regímenes financieros y banca internacional*, documento mecanografiado.

Samuelson, Paul A. (1981), *Curso de economía moderna*, España, Ediciones Aguilar, Decimoséptima Edición en Español (Primera Edición en Inglés: 1948), 1004 pp.

Sánchez-Robles Rute, Blanca (1991), *La deuda latinoamericana. Causas y responsables de una crisis (1974-1982)*, España, Ediciones Universidad de Navarra, Primera Edición, 298 pp.

Schatan W., Jacobo (1998), *El saqueo de América Latina. Deuda externa, neoliberalismo y globalización*, Santiago de Chile, Universidad Arcis y LOM Ediciones, Primera Edición, 2001 pp.

Screpanti, Ernesto y Zamagni, Stefano (1997), *Panorama de historia del pensamiento económico*, Barcelona, Editorial Ariel, Primera Edición en Español (Primera Edición en Inglés: 1993), 447 pp.

Secretaría de Comunicaciones y Transportes, *Documento base sectorial para la formulación del Plan de Desarrollo de la frontera Norte 2001-2006*, en www.sct.gob.mx

Secretaría de Desarrollo Social (1996), *Programa Nacional de Desarrollo Urbano 1995-2000*, México, Diario Oficial de la Federación, Primera Sección, 27 de marzo.

_____ (2001), *Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio, 2001-2006*, México, Secretaría de Desarrollo Social, Primera Edición.

Secretaría de Economía (2004), *México: negociaciones comerciales internacionales*, México, mayo, www.economia.gob.mx

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Secretaría del Patrimonio Nacional y Secretaría de la Presidencia (1971), “Programa de Inversión-Financiamiento del Sector Público Federal 1971-1976”, en: *Antología de la planeación en México (1917-1985). Planeación económica y social (1970-1976)*, volumen IV, México, Secretaría de Programación y Presupuesto y Fondo de Cultura Económica, Primera Edición, 1985, pp. 9. 82.

_____ (1973), “Lineamientos para el Programa Nacional de Desarrollo Económico y Social 1974-1980”, en: *Antología de la planeación en México (1917-1985). Planeación*

- económica y social (1970-1976)*, volumen IV, México, Secretaría de Programación y Presupuesto y Fondo de Cultura Económica, Primera Edición, 1985, pp. 83-121.
- Secretaría de Programación y Presupuesto (1980), “Plan Global de Desarrollo 1980-1982”, en: *Antología de la planeación en México (1917-1985). Planeación global y Sistema Nacional de Planeación (1980-1982)*, volumen IX, México, Secretaría de Programación y Presupuesto y Fondo de Cultura Económica, Primera Edición, 1985, pp. 9-312.
- Sen, Amartya (1996), “Capacidad y bienestar”, en: Martha C. Nussbaum y Amartya Sen (Compiladores), *La calidad de vida*, México, The United Nations University y Fondo de Cultura Económica, Primera Edición en Español (Primera Edición en Inglés: 1993), pp. 54-83.
- (2000), *Desarrollo y libertad*, Barcelona, Editorial Planeta, Primera Edición en Español (Primera Edición en Inglés: 1999), 440 pp.
- Smith, John Grieve (1999), “A new Bretton Woods: reforming the global financial system”, en: Jonathan Michie y John Grieve Smith (Editors) (1999), *Global instability. The political economy of world economic governance*, London and New York, Routledge, pages 227-250.
- Smithin, John and Wolf Bernard M. (1999), “A world central bank”, en: Jonathan Michie y John Grieve Smith (Editors) (1999), *Global instability. The political economy of world economic governance*, London and New York, Routledge, pages 212-226.
- Solís, Leopoldo (1980), *Planes de desarrollo económico y social en México*, México, SEP-Setentas y Editorial Diana, Primera Reimpresión (Primera Edición: 1975), 194 pp.
- (1994), *Medio siglo en la vida económica de México: 1943-1993*, México, El Colegio Nacional, Primera Edición, 160 pp.
- Stiglitz, Joseph E. (2002), *El malestar en la globalización*, Buenos Aires, Editorial Taurus, Cuarta Reimpresión a la Primera Edición en Español (Primera Edición en Inglés: 2002), 348 pp.
- (2003), “El rumbo de las reformas. Hacia una nueva agenda para América Latina”, en *Revista de la CEPAL*, Santiago de Chile, Naciones Unidas-Comisión Económica Para América Latina y el Caribe, núm. 80, agosto, pp. 7-40.

- Tello, Carlos (1993), *La política económica en México 1970-1976*, México, Siglo XXI Editores, Decimoprimer Edición (Primera Edición: 1979), 209 pp.
- Thorp, Rosemary (2000), “El papel de la CEPAL en el desarrollo de América Latina en los años cincuenta y sesenta” en: Comisión Económica Para América Latina y el Caribe, *La CEPAL en sus 50 años. Notas de un seminario conmemorativo*, Santiago de Chile, Naciones Unidas-CEPAL, Primera Edición, pp. 19-32.
- Vilas, Carlos M. (1996), “De ambulancias, bomberos y policías: la política social del neoliberalismo (Notas para una perspectiva macro)”, en: Varios autores, *Las políticas sociales de México en los noventa*, México, Instituto Mora, Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-México y Plaza Valdés Editores, Primera Edición, pp. 111-141.
- Villarreal, René F. (1979), “Panorama General”, en: René F. Villarreal, *Economía internacional. Teorías clásicas, neoclásicas y su evidencia histórica*, tomo I, México, Fondo de Cultura Económica, Colección de El Trimestre Económico, núm. 30, Primera Edición, pp. 9-86.
- (1986), *La contrarrevolución monetarista. Teoría, política económica e ideología del neoliberalismo*, México, Fondo de Cultura Económica y Ediciones Océano, Primera Reimpresión (Primera Edición en Ediciones Océano: 1983), 545 pp.
- Villota, Paloma de (1999), *Globalización y género*, España, Editorial Síntesis, Primera Edición, 415 pp.
- (Editora) (2000), *La política económica desde una perspectiva de género. La individualización de los derechos sociales y fiscales en la Unión Europea*, España, Alianza Editorial, Primera Edición, 263 pp.
- Wade, Robert (1990), *Governing the market. Economic theory and the role of government in East Asian industrialization*, Princeton, Princeton University Press.
- Wallerstein, Immanuel (1998), *Después del liberalismo*, México, Siglo XXI Editores y Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades de la Universidad Nacional Autónoma de México, Segunda Edición en Español (Primera Edición en Inglés: 1995), 268 pp.

Williamson, John (1991), *El cambio en las políticas económicas de América Latina*, México, Editorial Gernika, Primera Edición en Español (Primera Edición en Inglés: 1990), 87 pp.

Williamson, Oliver E. (1989), *Las instituciones económicas del capitalismo*, México, Fondo de Cultura Económica, Primera Edición en Español (Primera Edición en Inglés: 1989), 435 pp.

World Commission on Environment and Development (Brundtland Commission) (1987), *Our common future*, New York, Oxford University Press.

