



**DOCTORADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES,  
CON ORIENTACIÓN EN RELACIONES INTERNACIONALES**

**COMERCIO INTERNACIONAL Y POBREZA.**

**El caso de MÉXICO**

**LÍNEAS DE INVESTIGACIÓN:**

**10) Sociedad Internacional, Actores y Estructuras  
Relaciones, Instituciones e Integración Económica**

**M. CARMEN GUERRERO MUÑOZ**

Matrícula 9252029-9

**Mayo 7, 2007**

“Llegará un día en el que las naciones serán juzgadas no por su poderío militar o económico, ni por el esplendor de sus ciudades y sus edificios públicos, sino por el bienestar de su gente: por sus niveles de salud, nutrición y educación; por sus oportunidades de lograr la justa recompensa a sus esfuerzos; por su capacidad para participar en las decisiones que afectan a sus vidas; por el respeto de las libertades civiles y políticas; por como se cuida a los más débiles; y por la protección que se da a las mentes y cuerpos en desarrollo de sus niños”.

**UNESCO**

# CONTENIDO

**Página**

## **INTRODUCCION**

## **CAPÍTULO I**

### **SOCIEDAD INTERNACIONAL, ACTORES Y ESTRUCTURAS**

- **Antecedentes**
- **Proceso de integración**
  - **Primera fase**
  - **Segunda fase**
  - **Tercera fase**
  - **Resultados**
  - **Beneficios**

## **CAPÍTULO II**

### **COMERCIO INTERNACIONAL**

Origen

Ventajas

Balanza de pagos

a) Importaciones

- Barreras

b) Exportaciones

Instrumentos de fomento

Comerciales

Financieros

Fiscales

Financiamiento

Inversión Extranjera Directa

Efectos del Comercio sobre la Pobreza

## **CAPÍTULO III**

### **I. POBREZA Y DESIGUALDAD**

**Desarrollo**

**Esperanza de vida**

**Mortalidad infantil**

**Nivel de vida**

### **2. JUSTICIA DISTRIBUTIVA Y DESIGUALDAD SOCIAL**

**Perspectiva liberal**

**El utilitarismo y la moderna economía del bienestar**

**La teoría de la justicia de John Rawls**

**Perspectiva Socialista**

**Perspectiva de los libertarios**

### **3. POBREZA**

**La pobreza desde el punto de vista ético**

**Las necesidades**

**La libertad**

**Igualdad**

## **CAPÍTULO IV**

### **EL CASO DE MÉXICO**

#### **I. MARCO HISTÓRICO**

**A. Formación de instituciones**

**B. El desarrollo estabilizador**

## **COMERCIO INTERNACIONAL**

**Tratados**

**Balanza de pagos**

**Importaciones**

**Exportaciones**

**Financiamiento**

**Inversión extranjera directa**

**Población**

**Esperanza de vida**

**Mortalidad infantil**

**Nivel de vida**

**Educación**

**Salud**

**Empleo**

**Formación de capital**

**Remesas**

**Crédito a la palabra**

**Pymes**

**Tecnología**

**Recursos naturales**

## **POLÍTICAS PÚBLICAS**

**Educación**

**Salud**

**Empleo**

**Programas**

## INTRODUCCIÓN

Este trabajo nace de un fuerte deseo por contribuir, en la medida de lo posible, al desarrollo equitativo de México. De ahí la inquietud por conocer los esfuerzos orientados hacia la disminución de la pobreza, con objeto de tener una visión de conjunto que, posteriormente, permita identificar lo que es necesario continuar, modificar o iniciar.

Si bien el debate se ha centrado en lo concerniente a la liberalización del comercio, se considera que la apertura ideológica, y no sólo económica, facilita el acceso a información de las variables que intervienen en la solución temporal del problema de la pobreza, evitando la polarización que ha provocado el tradicional posicionamiento radical: capitalismo o socialismo, donde importaba más quién sería el vencedor del juego, en lugar de encontrar soluciones que permitan la apertura de espacios en los que, con madurez y equidad, se pueda alcanzar un desarrollo integral.

Entonces, si hablamos de pobreza económica, se estima que el comercio internacional es una de las variables de gran relevancia, y se analizará su importancia; y si hablamos de miseria humana, entonces se analizará la necesidad de una apertura ideológica.

Para el desarrollo de la presente tesis “*Comercio Internacional y Pobreza. El Caso de México*”, se ha seleccionado la línea de investigación: *sociedad internacional, actores y estructuras (relaciones, instituciones e integración económica)*. Lo anterior en virtud de que se considera la hipótesis de que en esta era de la globalización, el aprovechamiento de conocimientos y experiencias de los integrantes de la sociedad nacional e internacional, así como la disposición para una colaboración recíproca, facilitan la generación de sinergias que podrían contribuir a la disminución de la pobreza y la desigualdad, en un marco de libertad. Problemas estos últimos de carácter multifactorial, que requieren atención multidisciplinaria.

Para ello, y desde un enfoque multidisciplinario, se elaborará un trabajo sincrético. Es decir, que concilie planteamientos diversos, a fin de encontrar puntos de coincidencia que permitan avanzar en la consecución del objetivo.

Esta investigación se apoya en el método científico, como instrumento para identificar problemas y llegar a soluciones, y como una forma práctica y teórica de abordar la realidad. Asimismo, se recurre al razonamiento deductivo consistente en encontrar principios desconocidos, a partir de otros conocidos.

Finalmente, la meta será identificar aspectos que puedan contribuir a la satisfacción de mínimos de bienestar para la población mexicana, en su totalidad. Es decir, que la gente coma y viva con dignidad.

# CAPÍTULO I

## SOCIEDAD INTERNACIONAL, ACTORES Y ESTRUCTURAS

A partir de la hipótesis de que en esta era de la globalización, el aprovechamiento de conocimientos y experiencias de los integrantes de la sociedad nacional e internacional, así como la disposición para una colaboración recíproca, facilitan la obtención de una aceptable forma de vida y, por ende, pueden contribuir a la disminución de la pobreza y la desigualdad, en un marco de libertad, es innegable que, para ello, se requiere la preservación del orden internacional. Es por ello que la investigación se realiza en el ámbito de las Relaciones Internacionales.

La prioridad, según señala la “Teoría de la Sociedad Internacional”, es promocionar y preservar el orden internacional. La responsabilidad de mantener el orden entre estados pertenece a los grandes poderes<sup>1</sup>. Esto es lo que ha marcado la tradición histórica.

Las Relaciones Internacionales, consideradas como una “sociedad de estados”, cuyos principales actores son gente de estado, especialistas en el arte de gobernar, o que el estado funcione, se enfrentan ante diferentes dimensiones de responsabilidad: nacional, internacional y humanitaria.

Jackson y Sorensen nos recuerdan la definición de Sistema Internacional, como “sector o parte organizada de la Sociedad Internacional donde se ejerce el poder legal”; y Sociedad Internacional, como un “grupo de seres parecidos entre sí por tener una o varias características comunes”. Ésta última se encuentra inmersa en un proceso continuo y acelerado de integración de las distintas actividades humanas, llamado globalización. De ahí la importancia que tienen las relaciones internacionales en el campo comercial, político o cultural.

La Sociedad Internacional también involucra lo concerniente al orden jurídico internacional, mismo que exige, para evitar incertidumbre, una adecuada interpretación de sus principios fundamentales.

---

<sup>1</sup> Jackson Robert and Sorensen George. Introducción a las Relaciones Internacionales. Cap. 5 Sociedad Internacional

## 1) PROCESO DE INTEGRACIÓN

Conviene recordar que han existido tres grandes olas globalizadoras en la historia reciente de la humanidad.

Después del auge del mercantilismo (1500-1800) y, posteriormente con la irrupción de la Revolución Industrial (1783-1800), se facilitó la adopción del sistema capitalista como forma de organización social, política y económica.

En el proceso de globalización, según los historiadores modernos<sup>2</sup>, destacan las siguientes etapas:

### A) PRIMERA FASE

La primera fase (1870-1913), se caracterizó por una gran movilidad de capitales y de mano de obra, junto con un auge comercial basado en una reducción de costos de transporte, más que por el libre comercio.

La primera ola globalizadora llega a su fin unos años antes del estallido de la Primera Guerra Mundial (1914-1918). Cuando las distintas naciones empiezan a observar el aumento de tensión en el escenario internacional, el miedo las obliga a protegerse aislándose del resto del mundo, por medio del uso generalizado de altos aranceles y otros instrumentos que limitan las relaciones comerciales.

En medio de la Gran Depresión, Franklin Delano Roosevelt afirmó: “No tenemos nada que temer; sino al temor mismo”. Hablaba de la importancia no sólo de las libertades clásicas (de expresión, de prensa, de reunión, de religión), sino también de liberarse del temor y del hambre.

Lo anterior confirma la necesidad de abordar el problema objeto de esta tesis, de manera multidisciplinaria. Es decir, no sólo desde el punto de vista económico, porque si bien la economía es relevante, ésta no es autónoma, sino que está subordinada a la política, a la religión y las relaciones sociales.

---

<sup>2</sup> Véanse Maddison (1991, 1995 y 2001); O'Rourke y Williamson (1999); Dowrich y DeLong (2001); Lindert y Williamson (2001) y O'Rourke (2001), citados en: CEPAL, Globalización y desarrollo. Documento coordinado por José Antonio Ocampo, Secretario Ejecutivo. Brasilia, Brasil, 2002.

## B) SEGUNDA FASE

Poco antes de finalizar la Segunda Guerra Mundial (1939-1945), las potencias vencedoras de Occidente (principalmente Estados Unidos e Inglaterra), se muestran interesadas en tratar de continuar el proceso de globalización.

Nace el Fondo Monetario Internacional (FMI), con la misión de regular y supervisar el sistema monetario mundial.

Se funda el Banco Mundial (BM), al que se le asigna la función de fomentar la reconstrucción de las zonas devastadas por la guerra y el desarrollo internacional. Su misión es combatir la pobreza para obtener resultados duraderos y ayudar a la gente a ayudarse a sí misma y al medio ambiente que la rodea.

Después de la Segunda Guerra Mundial se inicia una nueva etapa de integración global, en la que conviene distinguir dos fases: 1) al comienzo de la década de 1970, la desintegración del régimen de regulación macroeconómica establecido en 1944 en Bretton Woods<sup>3</sup>, la primera crisis petrolera, y la creciente movilidad de capitales privados, que se intensificó a partir de los dos fenómenos anteriores; y 2) el fin de la "edad de oro" de crecimiento de los países industrializados (Marglin y Schor, 1990)<sup>4</sup>.

Joachim Hirsch<sup>5</sup> clasifica la globalización en dimensiones: técnica (tecnología); política (fin de la guerra fría y surgimiento de una potencia); ideológica cultural (universalización de modelos determinados de valor y la generalización de los patrones de consumo capitalista; económica (liberalización en el movimiento de mercancías, servicios, capitales y dinero).

A los trastornos de la primera época de la industrialización, los pensadores ingleses respondieron elaborando la teoría del libre mercado, con su creencia central en que la sociedad humana debía subordinarse a mercados autorregulados. Y, como respuesta a esta teoría se dieron esfuerzos concertados para proteger a la sociedad del mercado.

En este punto, resulta valioso apoyarse en las tesis del intelectual húngaro Karl Polanyi<sup>6</sup> (1957) orientadas a entender la manera en que las manifestaciones agresivas de los nacionalismos generaron y apoyaron cierto conjunto de acomodados económicos globales. Partiendo de la pregunta ¿Por qué un período

<sup>3</sup> La Conferencia de Bretton Woods fue convocada en junio de 1944 para crear un nuevo orden económico internacional.

<sup>4</sup> Citado en: CEPAL, Globalización y desarrollo. Documento coordinado por José Antonio Ocampo, Secretario Ejecutivo. Brasilia, Brasil, 2002.

<sup>5</sup> Hirsch, Joachim, "¿Qué es la globalización?". Cuadernos del Sur, Buenos Aires, mayo 1997.

<sup>6</sup> Polanyi Karl. La Gran Transformación. Los orígenes políticos y económicos de nuestro tiempo. Prólogo de Joseph E. Stiglitz, Introducción de Fred Block. FCE. México, 2003. D.R.1944, 1957,2001.

prolongado, de relativa paz y prosperidad en Europa, de casi 100 años (1815-1914), de repente dio paso a una guerra mundial seguida de un colapso económico? Esboza el colapso de la paz que llevó a la primera Guerra Mundial; y, también, el del orden económico que permitió que la Gran Depresión fuese la consecuencia directa del intento de organizar la economía global con base en el liberalismo de mercado. Dice que “la prisa por ser imperio” intensificó la rivalidad política, militar y económica entre Inglaterra y Alemania, que culminó en la I Guerra Mundial.

Entonces, advierte que “si el mercado pretende subordinar a la sociedad, terminará por destruir sus propios cimientos”. “En última instancia, esa es la razón por la que el control del sistema económico por parte del mercado tiene consecuencias abrumadoras para la organización completa de la sociedad: significa nada menos que la sociedad opere como un accesorio del mercado. En lugar de que la economía se arraigue en las relaciones sociales, éstas son las que se arraigan en el sistema económico.”

Según Polanyi, la creación de una economía de mercado autorregulada requiere que los seres humanos y el ambiente natural se conviertan en simples mercancías, las cuales distingue entre mercancías reales y ficticias. Define mercancía como algo que se produce para venderse en un mercado: la tierra, el trabajo y el dinero son mercancías ficticias porque no se produjeron originalmente para venderse en un mercado. Estas mercancías ficticias explican la imposibilidad de desarraigar la economía. El trabajo es tan sólo la actividad de los seres humanos, la tierra es la naturaleza fraccionada y la oferta de dinero y crédito en la sociedad internacional se decide según las políticas gubernamentales que se implementan.

Por lo tanto –dice-, el Estado no puede estar fuera de la economía, porque las sociedades de mercado reales necesitan que éste desempeñe una función activa en el manejo de los mercados, y esa función requiere decisiones políticas; no puede reducirse a alguna suerte de función técnica o administrativa.

Luego, la economía humana, desde antes del Siglo XIX se arraigaba en la sociedad. Es por eso que Polanyi presenta un sólido argumento en defensa de dicho arraigo, a lo que llama “doble movimiento”. Dice que las sociedades de mercado consisten en dos movimientos opuestos: el movimiento de *laissez-faire* (*dejar hacer*) hacia la expansión del alcance del mercado y el contramovimiento protector que surge de la resistencia al desarraigo de la economía. Polanyi sugiere que el movimiento hacia una economía de *laissez-faire* necesita el contramovimiento para crear estabilidad.

Sin embargo, consciente de que los países en lo individual no siempre están en libertad de elegir la forma particular en que desean reconciliar las dos caras del

doble movimiento, Polanyi coloca las reglas que rigen la economía mundial en el centro de su marco teórico.

“Mientras (el ser humano) permanezca fiel a su tarea de crear una libertad más abundante para todos, no tendrá que temer que el poder o la planeación se vuelvan en su contra y destruyan la libertad que está construyendo por conducto de aquéllos. Éste es el significado de la libertad en una sociedad compleja, el que nos da toda la certidumbre que necesitamos”. Aquí habría que cuestionarse si en la actualidad existe disposición para ello.

Para finalizar este análisis, Polanyi dice que la alternativa es que la gente común y corriente de las naciones del mundo se comprometa en un esfuerzo común para subordinar la economía a políticas democráticas y reconstruir la economía global con base en la cooperación internacional. Esto último coincide con la hipótesis planteada al inicio del capítulo.

Como puede verse, estas ideas siguen vigentes, lo que comprueba que si la historia es la simiente necesaria para ver la luz en el futuro y nos permite aprovechar esas experiencias para alertarnos ante la posibilidad de repetir los mismos errores, aprendamos de ella.

### C) TERCERA FASE

En el último cuarto del Siglo XX se consolidó una tercera fase de globalización, cuyas principales características fueron la gradual generalización del libre comercio, la creciente presencia en el escenario mundial de empresas transnacionales, la expansión y la considerable movilidad de los capitales, y una notable tendencia a la homogeneización de los modelos de desarrollo, pero en la que también se observa la persistencia de restricciones al movimiento de mano de obra.

En nuestros días podemos ver que las relaciones políticas internacionales han sufrido serios cambios. El fin de la Guerra Fría marcó un fuerte vuelco en el clima imperante entre estados soberanos. Si bien estas tendencias ya se hacían notar desde la década de 1970, en el último decenio del Siglo XX se consolidaron, en especial debido a las profundas transformaciones ocurridas tras la caída del Muro de Berlín. La acentuación de la primacía estadounidense, los esfuerzos europeos por crear un bloque capaz de tener un papel protagónico en la economía y la política mundial, el rezago de Japón, el surgimiento de China y de India y la abrupta transición de los países socialistas fueron sus rasgos más sobresalientes.

Al respecto, conviene recordar que el dinamismo global no se detiene, y que durante las últimas décadas se ha recrudecido lo que la CEPAL llama “males

públicos globales”. Se ha documentado científicamente una situación planetaria sin precedentes, derivada de la escala creciente y acumulativa de las actividades humanas, que tiene efectos de carácter mundial como el calentamiento global, el adelgazamiento de la capa de ozono estratosférica, la merma de la biodiversidad, y el avance de la desertificación y la sequía. Esto ha puesto de manifiesto la mayor interdependencia ecológica de los países, que confiere un carácter singular al momento histórico actual (CEPAL/PNUMA, 2001).

Otra forma de "males públicos globales", también vinculada al plano económico, es la expansión de la delincuencia internacional: la producción, el comercio y el consumo de estupefacientes, y su estrecha relación con el financiamiento del terrorismo, el tráfico de armas y la circulación internacional de capitales ilícitos, derivada del tráfico de estupefacientes, que trascienden las fronteras nacionales.

#### D) RESULTADOS

Como se puede ver, la globalización es un proceso complejo que genera retos importantes. Pero también, diversos aspectos de ella ofrecen significativas oportunidades a los países en desarrollo:

- Acceso a mercados más amplios
- Disposición de capitales y tecnologías procedentes del resto del mundo
- Defensa de los derechos humanos y otros valores universales

El objetivo de la integración, dice Francois Perroux, “es lograr estructuras tales que el desarrollo de los aparatos productivos y el de las poblaciones se apoyen mutuamente. La combinación de los aparatos productivos debe servir al conjunto de la población formado por los dos conjuntos desiguales”<sup>7</sup>

Por su parte, Dani Rodrik, profesor de Harvard University, hace un análisis acerca de cómo la globalización por sí misma no parece generar los logros esperados, en términos económicos, políticos y sociales. El dilema fundamental de la economía mundial -dice- es que aún cuando los mercados pugnan por una mayor globalización, las instituciones requeridas para su efectivo funcionamiento conservan una dimensión local, por lo que es preciso entender el papel de ellas en el diseño y ejecución de las reformas al comercio internacional y las finanzas internacionales; así como también el de los mercados globales en el diseño institucional.

---

<sup>7</sup> Perroux Francois, Una interpretación crítica del proceso europeo de integración y desarrollo. L'Europe sans rivages, cit. P. 766.

**Por lo anterior, se concluye que Rodrik, al igual que Polanyi, habla de otro doble movimiento. Se considera que ambos se pueden complementar. Es decir, por un lado, el doble movimiento para crear estabilidad del que habla Polanyi (*laissez-faire -dejar hacer-* hacia la expansión del alcance del mercado, y el contramovimiento protector que surge de la resistencia al desarraigo de la economía); y, por otro, el planteamiento de Rodrik, entendiendo el papel que juegan las instituciones que intervienen en el funcionamiento de la economía mundial en el diseño y ejecución de las reformas al comercio internacional y las finanzas internacionales; así como también el de los mercados globales en el diseño institucional.**

Rodrik observa que los países que han logrado hacer el mejor uso de la globalización son aquellos que la han utilizado como medio para fortalecer sus instituciones nacionales y la capacidad de éstas. Es muy probable que, si se piensa en la globalización como un sustituto de la ardua tarea de crear instituciones nacionales, o se la utiliza para eludir a las instituciones nacionales, las consecuencias sean contraproducentes.

Sin embargo, de acuerdo con Rodrik, el objetivo de instituciones multilaterales tales como el Fondo Monetario Internacional (FMI) o la Organización Mundial de Comercio (OMC) no debe ser maximizar la integración económica *per se*. En su lugar, dice Rodrik, el objetivo debe ser administrar la interfase entre los diversos acuerdos institucionales nacionales. En lugar de preguntarse ¿Cómo podemos maximizar el flujo de bienes y capitales en el mundo? La pregunta sería ¿Cómo asegurar que todos los países prosperen simultáneamente dentro de sus propios acuerdos sociales?

Entonces, apoyándonos en los planteamientos de Rodrik, es preciso entender el papel que juega cada una de las partes en el logro de esta integración económica. Para ello es necesario guiarse por cuatro principios indispensables para establecer una “razonable y benéfica gobernabilidad democrática”<sup>8</sup> y así poder beneficiarse de los procesos de globalización de los cuales nadie puede abstraerse,

e) Beneficios

**“ 1. La democracia, no los mercados, proveen la disciplina para las adecuadas políticas públicas**

La conducta social y económica del estado no puede estar supeditada a los deseos del mercado. Son la sociedad y sus electores quienes eligen a sus representantes en busca de una democracia basada en el bienestar de esta sociedad. Supeditar

---

<sup>8</sup> <http://www.demglob.de/rodrikpaper.html>

las decisiones económicas con base en los requerimientos de mercados hace insostenible la disciplina de las políticas públicas ya que las instituciones autoras de éstas no responden al origen de su formación”.

**“ 2. La gobernanza democrática y las comunidades políticas están organizadas en su mayoría dentro de estados nacionales, y permanecerán así en el futuro inmediato**

Independientemente del discurso integracionista, una realidad que se tiene que considerar dentro de este proceso de globalización es que la soberanía nacional funciona como una fuerza compensatoria a la dinámica globalizadora. Esto es una variable a tomar en cuenta dentro de estos procesos, y no cambiará en el corto o mediano plazos. La Unión Europea es tal vez la única excepción.”

**“ 3. No hay ‘una vía’**

Las democracias en el mundo difieren en sus acuerdos institucionales y sociales por razones históricas, culturales e incluso por preferencias nacionales. Los patrones institucionales en Japón, Estados Unidos e incluso al interior de Europa son básicamente distintos. Sin embargo, todos ellos muestran un relativo éxito económico, social y político en el largo plazo.

La obsesión por seguir los patrones institucionales y reformas económicas americanos no conduce sino a un desastroso fracaso. La necesidad por la diversidad institucional es aún más apremiante en los países en desarrollo. Lejos de la perversión que se argumenta tiene el no seguir los ‘patrones’ del éxito de otros países desarrollados, **el desarrollo económico requiere una experimentación institucional fundada en el conocimiento local y el contexto doméstico.** Restringir tal experimentación en el nombre de la integración económica global es costoso, y seguramente perjudicaría la perspectiva de desarrollo”.

**“ 4. El objetivo de los acuerdos económicos internacionales debe ser lograr la mayor reducción en las barreras al comercio e inversión considerando fundamental el mantenimiento del espacio y diversidad de los acuerdos institucionales nacionales”.**

Respecto al primer punto, algunos pensadores coinciden con Rodrik:

“A pesar de muchas dificultades, se sigue reconociendo que la democracia es la mejor manera de establecer una agenda de desarrollo”. Amartya Sen (1999).

El buen gobierno se caracteriza por un perfeccionamiento del diseño, la gestión y la evaluación de las políticas públicas, entendidas como la unidad analítica y operativa del gobierno (Lahera, 1999).

Respecto al cuarto punto, conviene recordar nuevamente que “La Sociedad Internacional también involucra lo concerniente al orden jurídico internacional, mismo que exige, para evitar incertidumbre, una adecuada interpretación de sus principios fundamentales”. Esto es, apego a las leyes.

Por lo anterior, se infiere que la globalización tiene un carácter multidimensional, lo que dificulta contar con una agenda internacional completa, ya que los procesos financieros, económicos, políticos, sociales y ambientales de alcance mundial, gravitan sobre los de carácter regional, nacional y local.

José Antonio Ocampo<sup>9</sup> (2003) destaca que las estrategias nacionales y regionales enmarcadas en la naturaleza de las instituciones globales definirán el aprovechamiento de las oportunidades y atenuarán los riesgos. Lo que hace necesario definir un nuevo ordenamiento internacional con los siguientes objetivos básicos:

- 1) Provisión de bienes públicos globales
- 2) Corrección progresiva de las asimetrías mundiales
- 3) Construcción gradual de una agenda social internacional basada en los derechos.

Menciona que el uso estratégico del comercio internacional y flujos de capital, es parte de una estrategia de desarrollo, no su sustituto; así como la disminución de la incompatibilidad entre:

- 1) Democracia plena
- 2) Conseguir la confianza de los mercados
- 3) Tener una estrategia de crecimiento orientada a reducir la pobreza

También considera importante la elaboración de estrategias para estimular a los inversionistas locales para invertir en manufacturas, en actividades relacionadas al comercio exterior, en los sectores que son los propulsores del crecimiento; así como estrategias para movilizar recursos internos.

---

<sup>9</sup> CEPAL, BID, BM, OCAMPO José Antonio y MARTIN Juan, Editores. Globalización y Desarrollo. Alfaomega, Bogotá, 2003

Hasta aquí se puede ver que se ha trabajado mucho en el tema. Evidentemente el reto es lograr el crecimiento con equidad y reducir la pobreza, en forma simultánea. Entonces, si el comercio internacional es una variable tan importante para alcanzar el objetivo económico, nos dedicaremos a este tema en el siguiente capítulo.

## **CAPÍTULO II**

### **COMERCIO INTERNACIONAL**

En este capítulo se procederá al análisis del comercio internacional, como variable importante en el tratamiento del problema de la pobreza, mismo que requiere, como ya se dijo, atención multidisciplinaria. Por lo mismo, no se realizará desde el punto de vista estrictamente económico.

#### **1) ORIGEN Y EVOLUCIÓN**

Comercio internacional es la forma en que se pueden cosechar las ventajas de la división del trabajo y la especialización, mediante el intercambio de bienes económicos y servicios, que se efectúa entre los habitantes de dos o más naciones. Todos los países, incluidos los más pobres, tienen activos –humanos, industriales, naturales y financieros- con los que pueden participar en la producción de bienes y servicios para sus mercados internos o para competir en el exterior.

Conforme han ido mejorando los sistemas de transporte y los efectos de la industrialización y la tecnología han sido mayores, el comercio internacional ha aumentado. En ello han intervenido diversos factores, tales como la reducción de los costos de transporte y de las barreras al comercio; la expansión de la demanda de marcas diferentes de los mismos productos entre países con niveles de ingresos similares, y la ruptura de las cadenas de producción (cadenas de valor), que genera flujos de comercio de productos intermedios que cruzan varias veces las fronteras nacionales en el proceso de fabricación de un mismo producto (Feenstra, 1998).

El comercio, así como las transacciones financieras internacionales se iniciaron en Europa. Londres era el principal centro financiero internacional en el Siglo XIX, y bajo su hegemonía se consolidó el patrón oro como sistema de pagos internacionales y de regulación macroeconómica. París fue su competidor más cercano y, a comienzos del Siglo XX, se sumó Nueva York. (Kindleberger, 1984; Braudel, 1994).

##### **a) Patrón oro**

Polanyi habla del patrón oro como una innovación institucional que puso en práctica la teoría de los mercados autorregulados. Dice que la intención de los

liberales del mercado era crear un mundo con oportunidades máximas para ampliar el alcance internacional de los mercados, en el que las personas de diversos países, con diferentes monedas, se comprometieran de manera libre en transacciones entre sí. De esta forma, si cada país accedía a tres reglas sencillas, la economía global contaría con el mecanismo perfecto para una autorregulación global: primera, cada país establecería el valor de su moneda en relación con una cantidad fija de oro y se comprometería a comprarlo y venderlo a ese precio. Segunda, cada país basaría su oferta local de moneda en la cantidad de oro que tuviese en sus reservas, es decir, su moneda circulante se respaldaría con oro. Tercera, cada país procuraría dar a sus residentes la máxima libertad para realizar transacciones económicas internacionales.

Es decir, se intentó crear un mercado global integrado que redujera el papel de las instancias y los gobiernos nacionales, como un mecanismo que produciría un mundo sin fronteras y de prosperidad creciente, pero sus consecuencias fueron exactamente las contrarias. Polanyi muestra que cuando se adoptaron con amplitud, las sencillas reglas del patrón oro, éstas impusieron a los pueblos costos económicos literalmente incosteables, lo que generó dos terribles guerras mundiales.

#### b) Acuerdos de Breton Woods

Con el fin de crear un sistema multilateral de regulación macroeconómica, se firmaron los acuerdos de Bretton Woods, en 1944. Este sistema estaba basado en tipos de cambio fijos pero reajustables y la prestación de apoyo financiero a los países que enfrentaban crisis de balanza de pagos, así como la aparición de la banca oficial de financiamiento internacional, tanto nacional (bancos de exportación e importación) como multilateral (Banco Mundial y, posteriormente, el Banco Interamericano de Desarrollo y otros bancos regionales), fueron las respuestas a esta situación. (CEPAL, 2001a).

#### c) Reestructuración del régimen comercial internacional

En la posguerra, el régimen comercial internacional se estructuró de la siguiente manera:

**Europa.-** Los flujos más dinámicos de comercio se centraron originalmente en los dos grandes bloques comerciales europeos. Su evolución posterior es dispar, ya que la hoy Unión Europea, antes Comunidad Económica Europea, logró consolidarse, en tanto que el Consejo de Ayuda Mutua Económica (CAME), integrado por los países socialistas de Europa central y oriental, entró en un período de debilitamiento y posteriormente desapareció.

**Asia.-** Poco después del término de la guerra, Japón y la primera generación de “tigres asiáticos” incrementaron su participación en el comercio mundial, utilizando sistemas de planificación en los que la conquista de mercados externos fue un elemento central de su estrategia de desarrollo. El surgimiento de este bloque de gran dinamismo comercial en el Este de Asia fue convirtiéndose en el elemento más destacado del escenario comercial del mundo, desde mediados de los años setenta. Mientras, las demás regiones del mundo redujeron su participación en el comercio mundial entre 1950 y 1973. (CEPAL, 2001a).

Sin embargo, Japón perdió su protagonismo, mientras China pasaba a constituirse en el eje más dinámico del comercio mundial en el último decenio del Siglo XX.

En los últimos dos decenios los resultados económicos del Japón y de un pequeño grupo de países del Asia oriental de rápido crecimiento, como Hong Kong, Taiwán, Corea y Singapur suscitaron mucho interés. El fuerte crecimiento de una segunda generación de países del Asia sudoriental que se han industrializando (Indonesia, Malasia y Tailandia) y la reaparición de China en la economía mundial hicieron que cobrara fuerza la idea de un frente de desarrollo industrial que se extendió por una región mucho más amplia y que atrajo la atención sobre Asia oriental. Esta pauta regional de industrialización, no sólo creció en oleadas sino que entrañó también una progresiva división regional del trabajo basada en una jerarquía industrial y espacial, llamada "paradigma del desarrollo en cuña"<sup>10</sup>.

Este paradigma describe los ciclos de vida de las diversas ramas de producción en el transcurso del desarrollo económico y la reubicación de esas ramas desde un país a otro mediante el comercio y la inversión extranjera directa (IED) en respuesta a cambios en la competitividad<sup>11</sup>. La primera formulación del paradigma del progreso en cuña describía el cambio en la estructura industrial con el paso del tiempo, comenzando con una concentración en la industria textil intensiva en trabajo, cambiando después gradualmente a actividades más complejas, tales como la industria química, para desplazarse a continuación a la siderurgia y los automóviles y así sucesivamente. Conforme la escala de cada industria alcanza un máximo en ese proceso antes de desaparecer paulatinamente por la pérdida de competitividad, las etapas sucesivas se describen como unas curvas que adoptan la forma de una V invertida, lo que

---

<sup>10</sup> K. Akamatsu, Artículo "Los principios sintéticos del desarrollo económico de nuestro país" Japon, 1932,

K. Akamatsu "A Historical Pattern of Economic Growth in Developing Countries", The Developing Economies, Vol. 1, N° 1, marzo-agosto de 1962.

<sup>11</sup> UNCTAD, World Investment Report 1995 (publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: E.95.II.A.9), recuadro V.4, y P. Korhonen, "The Theory of the Flying Geese Pattern of Development and its Interpretations", Journal of Peace Research, Vol. 31, N° 1, 1994.

explica la metáfora de la cuña. Posteriormente esa metáfora también se ha usado para describir el desplazamiento de industrias de un país a otro, representando las curvas en forma de V invertida la evolución de una misma rama de producción en diferentes países a lo largo del tiempo.

**América.** Cabe señalar que la participación de América Latina en las exportaciones mundiales se redujo drásticamente entre 1950 y 1973, luego tendió a estabilizarse y a partir de 1990 comenzó a crecer. La mayor parte de este aumento responde al dinamismo de las exportaciones mexicanas realizadas en el marco del Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

d) Organización Mundial de Comercio (OMC).- Se creó en 1995. Ha representado la reforma más grande del comercio internacional desde la Segunda Guerra Mundial. En 2001 se llevó a cabo una segunda ronda de negociaciones, conocida como la Agenda de Desarrollo de Doha (ADD), concebida para cambiar la arquitectura del comercio internacional.

## 2) VENTAJAS

El comercio internacional permite una mayor movilidad de los factores de producción entre países, dejando como consecuencia las siguientes ventajas:

- Cada país se especializa en aquellos productos donde tienen una mayor eficiencia, lo cual le permite utilizar mejor sus recursos productivos y elevar el nivel de vida de sus trabajadores.
- Hace posible que un país importe aquellos bienes cuya producción interna no es suficiente y no sean producidos.
- Hace posible la oferta de productos que exceden el consumo a otros países, en otros mercados. (Exportaciones)
- Equilibrio entre la escasez y el exceso.

## 3) BALANZA DE PAGOS

Por medio de la balanza de pagos se informa qué tipos de transacciones internacionales han llevado a cabo los residentes de una nación, en un período determinado.

### a) Importaciones

Barreras. Existen diversos tipos de barreras a las importaciones.

- **Contingentes.-** Son barreras cuantitativas: el gobierno establece un límite a la cantidad de producto otorgando licencias de importación de manera restringida.
- **Impositivas.-** Los aranceles son barreras impositivas: el gobierno establece una tasa aduanera provocando una subida en el precio de venta interior del producto importado con lo que su demanda disminuirá.
- **Administrativas.-** Son muy diversas, desde trámites aduaneros complejos que retrasan y encarecen los movimientos de mercancías, hasta sofisticadas normas sanitarias y de calidad que, al ser diferentes de las del resto del mundo, impiden la venta en el interior a los productos que no hayan sido fabricados expresamente para el país.

Para derribar dichas barreras, se requiere voluntad liberalizadora clara y firme para aplicar leyes y hacer valer acuerdos internacionales.

#### b) Exportaciones

Los instrumentos de fomento a la exportación son:

- **Comerciales.-** Los gobiernos prestan apoyo comercial a sus exportadores ofreciéndoles facilidades administrativas, servicios de información y asesoramiento e incluso promocionando directamente los productos originados en el país mediante publicidad, exposiciones y ferias internacionales.
- **Financieros.-** Las ayudas financieras a la exportación son principalmente los préstamos y créditos a la exportación, frecuentemente con tipos de interés muy bajos, y los seguros gubernamentales que cubren los riesgos empresariales incluso el riesgo derivado de perturbaciones políticas o bélicas. Entre las ayudas financieras hay que incluir las medidas de tipo monetario que actúan sobre el tipo de cambio haciendo que los productos nacionales resulten más baratos en el extranjero; y
- **Fiscales.-** Los instrumentos fiscales consisten en las desgravaciones fiscales, la devolución de impuestos y las subvenciones directas. Estos instrumentos son los menos aceptados internacionalmente ya que pueden conducir a situaciones de dumping, a que el producto se venda en el extranjero a un precio inferior al nacional e incluso a precios inferiores a su costo. En los últimos años se han multiplicado las denuncias contra el dumping ecológico y social. Se denomina dumping ecológico a las exportaciones a precios artificialmente bajos que se consiguen con

métodos productivos muy contaminantes y perjudiciales para el medio ambiente. Se denomina dumping social a las exportaciones a precios artificialmente bajos que se consiguen mediante trabajadores mal pagados, trabajo infantil, trabajo de presos, etc.

La relación entre el desempeño de las exportaciones y el crecimiento económico en los últimos años, plantea una serie de interrogantes para los países en desarrollo: ¿cómo realzar la capacidad de traducir la competitividad en el campo de las exportaciones en un rápido crecimiento económico?; ¿cómo superar las restricciones que impone la estructura productiva, para alcanzar ritmos elevados y sostenidos de expansión económica?; ¿cuáles son las tendencias observadas en la evolución del empleo en los últimos años?.

#### **4) FINANCIAMIENTO**

A partir de la década de 1960, la reaparición del financiamiento privado internacional de largo plazo fue producto de la nueva fase de estabilidad económica mundial, pero también de una sucesión de factores: el excedente de dólares acumulado en ese decenio y de petrodólares en el siguiente; el abandono del esquema de paridades fijas de Bretton Woods y la flotación de las principales monedas a comienzos de los años setenta; el desarrollo acelerado del ahorro institucional en la década de 1980, encabezado por Estados Unidos y el Reino Unido, y el nacimiento de un mercado cada vez más amplio de derivados financieros en el último decenio del Siglo XX, que permitió subdividir los riesgos de los distintos activos y pasivos financieros. (CEPAL, 2001a).

En el informe de la UNCTAD (1996), se señala la necesidad de un régimen financiero internacional con normas que sean suficientemente flexibles para acomodar una amplia gama de medidas de política económica por parte de los países en desarrollo y las economías en transición sobre la cuenta de capital de la balanza de pagos. Una buena gestión de las corrientes de capital –dice la UNCTAD- dependerá de que se combinen de modo flexible y pragmático los instrumentos de la política macroeconómica con normas encaminadas a reducir la volatilidad de esas corrientes, desalentando para ello el arbitraje de los tipos de interés, limitando la especulación desestabilizadora y evitando burbujas en los precios de los activos y los tipos de cambio.

Al respecto, los países de la OCDE han debatido sobre las acciones internacionales compatibles con tales limitaciones, que tendrían por finalidad conseguir mercados financieros más ordenados y evitar las crisis ocasionadas por movimientos volátiles del capital o bien resolverlas cuando se produzcan.

Entre las acciones propuestas figuran:

- La integración financiera. El Tratado de Maastricht es un acuerdo político, entre los países de la Unión Europea, que introduce la moneda única para lograr una integración financiera.
- Una política macroeconómica de convergencia de las economías. En este punto, considera que primero sería necesario diseñar, como parte de toda estrategia, una política macro que se proponga conseguir la convergencia de variables fundamentales, tales como inflación, tipos de interés y déficit fiscales)
- Un servicio de préstamos internacionales en última instancia
- Disposiciones para impedir que situaciones difíciles de balanza de pago se conviertan en grandes crisis financieras
- Técnicas nuevas de intervención pública en los mercados monetarios, una mejor supervisión cautelar de las empresas que se dedican al financiamiento internacional, y
- Diversas medidas fiscales y reglamentarias dirigidas a reducir la inestabilidad financiera internacional.

Para alcanzar estos propósitos, la UNCTAD señala la necesidad de una institución internacional análoga a los bancos centrales nacionales para que proporcionen apoyo a las instituciones financieras que padecen una penuria temporal de liquidez con el fin de impedir que tal cosa acabe en una insolvencia más generalizada.

Las iniciativas internacionales para mejorar la supervisión cautelar de bancos con operaciones de esa índole datan del decenio de 1970 y fueron una respuesta a la preocupación de las autoridades competentes de países con grandes centros financieros de que una quiebra de un gran banco pudiese surtir efectos desestabilizadores que se extendieran más allá de la jurisdicción en la que se produjese. (UNCTAD, 1996).

Las fuentes principales de esas iniciativas han sido el Comité de Supervisión Bancaria de Basilea y el Banco de Pagos Internacionales (BPI).

Los primeros trabajos del Comité de Basilea consistieron en fortalecer las normas de supervisión cautelar de los bancos internacionales y mejorar la cooperación internacional en materia de supervisión, establecer mayores controles internos de los riesgos crediticios internacionales de los bancos y arbitrar pautas uniformes para todos los países sobre el capital que se desglosa para responder de los riesgos crediticios de los bancos. El Comité de Basilea pasó a considerar qué capital es necesario para hacer frente a los riesgos del mercado, es decir, aquellos riesgos derivados de cambios en los precios de los diferentes componentes que figuran en la contabilidad de un banco. Otros órganos asociados al BPI se han

centrado en la reducción de los riesgos de los sistemas de pagos y liquidaciones, el desarrollo de estadísticas sobre el mercado mundial de divisas y los instrumentos financieros muy relacionados con él, y unas normas de supervisión y contabilidad para los grandes grupos financieros. Se espera que esas iniciativas contribuyan a fortalecer financieramente a los bancos internacionales y mejoren su gestión de riesgos.

Los efectos de esas iniciativas no se limitan a los miembros del Comité de Basilea y del BPI. Las normas promulgadas por el primero se aceptan en muchos otros países. Ese proceso se verá reforzado por la insistencia de muchos países durante las negociaciones sobre los servicios financieros en la OMC.

Ante la complejidad de las técnicas con las que los operadores actualmente toman posiciones en el mercado de divisas y para controlar la inestabilidad de los mercados financieros internacionales, durante el decenio de 1970 James Tobin<sup>12</sup> propuso gravar las transacciones en divisas. Ese impuesto, también ha suscitado interés como fuente potencial de ingreso para varios fines internacionalmente convenidos.

Como alternativa al impuesto Tobin, Rudiger Dornbusch propuso gravar todos los pagos internacionales<sup>13</sup>.

## 5) INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA

Después de la Segunda Guerra Mundial, la participación de empresas del mundo desarrollado en el comercio internacional adquirió mayor relevancia. La estrecha relación existente entre comercio internacional e inversión extranjera directa ha sido otra de las características sobresalientes de las últimas décadas. Históricamente, las empresas transnacionales se orientaron a la explotación de recursos naturales, a la construcción y gestión de segmentos clave de la infraestructura de apoyo a los complejos exportadores de base agropecuaria y minera; a la provisión de servicios domiciliarios en las áreas urbanas de rápido crecimiento, y a la captura de mercados industriales protegidos en el marco de estrategias nacionales de sustitución de importaciones y, en algunos casos, aprovechando también incipientes esquemas de integración subregional. (CEPAL, 2001a).

Existen indicios de una asociación estrecha entre el crecimiento del comercio internacional, la expansión de las empresas transnacionales, el auge de la

---

<sup>12</sup> J. Tobin, "A proposal for international monetary reform", *The Eastern Economic Journal*, julio/octubre de 1978.

<sup>13</sup> R. Dornbusch, "Cross-border Payments Taxes and Alternative Capital Account Regimes", documento presentado al Grupo de los 24, 1995

inversión extranjera directa (IED) y el surgimiento de los sistemas internacionales de producción integrada

La Globalización ha favorecido enormemente la estructura de la inversión extranjera directa pues permite la liberalización de los movimientos de capital y la internacionalización de la producción, características esenciales para la presencia de las empresas transnacionales que son los actores del nuevo orden económico internacional.

Los efectos de la inversión extranjera directa dependen de una gama de factores de los países receptores como la distribución de la riqueza y el poder, el control de la producción, la estructura del mercado nacional, la distribución y el empleo de la IED y su marco regulatorio, pero dependen también de los objetivos y las tendencias de las empresas transnacionales. Una inversión extranjera bien orientada permite a los receptores aumentar la productividad y la competitividad a través de la promoción de exportaciones basada en economías de escala, con este hecho se ampliará el requerimiento de mano de obra calificada, capaz de asumir y adaptar tecnologías a las condiciones del país, situaciones que se traducirán en un bienestar nacional, por favorecer mercados de competencia perfecta que ofrezcan calidad y precios y que aumenten la capacidad industrial productiva del país.

El capital y la tecnología constituyen la esencia misma del desarrollo económico, sin ellos no sería posible lograr la producción o lograrla escasamente, lo cual llevaría a los países inversionistas a asegurar su ingreso en los países que otorguen las garantías suficientes.

Los vínculos entre inversión directa y libre comercio se han visto facilitados también por el cambio en los marcos normativos del comercio y la inversión<sup>14</sup>, así como por otros factores derivados de la revolución tecnológica y de gestión en curso. La reducción del costo de manejo de la información, de las comunicaciones y el transporte, y la utilización de sofisticadas técnicas de producción sincronizada con la demanda (*just-in-time*) han hecho rentables los esfuerzos de producción, comercialización, e investigación y desarrollo de alcance mundial (Turner y Hodges, 1992). Estos cambios otorgaron considerable importancia a las economías de escala y de ámbito y, por ende, al predominio de empresas de gran tamaño. A la vez, las economías de aglomeración se han traducido en una cierta concentración de las empresas en áreas que facilitan su acceso a los mercados globales y a los factores de

---

<sup>14</sup> Entre 1991 y 2000 se introdujeron en las legislaciones nacionales sobre IED un total de 1 185 cambios, de los cuales 1 121 (95%) tenían por objeto crear un clima más favorable para la IED.

producción, y que cuentan con capacidad de innovación, proveedores e instituciones apropiadas<sup>15</sup>.

Por otra parte, la creciente competencia que afrontan las empresas, los adelantos tecnológicos que permiten establecer enlaces en tiempo real a gran distancia y la liberalización de las políticas de comercio exterior han impulsado una mayor dispersión geográfica de todas las funciones empresariales, incluso de algunas tan esenciales como el diseño, la investigación y desarrollo, y la gestión financiera. Algunas expresiones importantes de este fenómeno son la instalación de subsidiarias para atender mercados regionales (por ejemplo, en Singapur para el mercado asiático), y la división internacional entre varias regiones (como ocurre en el sector del automóvil) y varios continentes (como en el caso de los semiconductores). En estos sistemas complejos, las funciones reasignadas abarcan una amplia gama de actividades; las tareas más sencillas, como el montaje y el ensamble, se asignan a áreas menos industrializadas, mientras las funciones que exigen conocimientos especializados y de tecnología se trasladan a áreas industrialmente más avanzadas.

En cuanto al desarrollo de las estrategias empresariales, las fusiones y adquisiciones transfronterizas son uno de los signos más visibles de la globalización, sobre todo cuando involucran a grandes empresas, y suponen cuantiosos recursos financieros y amplias reestructuraciones organizativas. Estas operaciones, que se intensificaron en la segunda mitad de los años noventa, permiten a las empresas adquirir rápidamente una cartera de activos localizados, que son esenciales para fortalecer su posición competitiva en la economía local, regional o mundial. La supervivencia de la empresa es en muchos casos el principal incentivo estratégico de estas operaciones, especialmente porque las más renuentes pueden correr un serio peligro de ser absorbidas, o de que las empresas rivales se fusionen y las dejen en situación de desventaja competitiva<sup>16</sup>. Existe una intensa y dinámica interacción entre los cambios del entorno económico global y los factores que inducen a las

---

<sup>15</sup> Las aglomeraciones de actividades innovadoras, como ocurre en Silicon Valley en California (Estados Unidos), el Silicon Fen en Cambridge (Reino Unido), el Wireless Valley en Estocolmo (Suecia) y Zhong Guancum en Beijing (China), tienen evidentes ventajas para atraer IED de alto valor. Bangalore (India) se ha convertido en un imán para el desarrollo de programas informáticos, al igual que Penang (Malasia) en el caso de la industria electrónica y Singapur y la Región Administrativa Especial de Hong Kong (China) en el de las centrales de servicios financieros.

Uno de los ejemplos más interesantes en este sentido es la estrategia adoptada por las empresas españolas para expandir sus operaciones en varios países de América Latina (CEPAL, 2001a).

<sup>16</sup> Los cambios en el entorno están asociados a las innovaciones tecnológicas; a la modificación de los marcos regulatorios que influyen en las operaciones de una empresa y al desarrollo de los mercados de capitales. Los principales objetivos estratégicos son el acceso a nuevos mercados, el aumento de la participación o el logro de una posición dominante en éstos; el acceso a la propiedad de recursos naturales, sobre todo de carácter no renovable; la acentuación de la eficiencia mediante el aprovechamiento de sinergias; el logro de ventajas derivadas del mayor tamaño gracias a economías de escala; la distribución de riesgos mediante la diversificación de actividades y las motivaciones financieras (UNCTAD, 2001).

empresas a realizar fusiones y adquisiciones transfronterizas, lo que explica su sostenido aumento<sup>17</sup>.

Debido a todos estos factores, la inversión extranjera directa ha crecido en forma acelerada, aumentando con ello el peso de la producción internacional en la economía mundial. En los años noventa, el flujo de IED registró un crecimiento notable, sobre todo en la segunda parte del decenio; de hecho, subió de un promedio anual cercano a los 200 millones de dólares entre 1989 y 1994 a más de 1 300 millones de dólares en 2000. No obstante, por primera vez desde 1991, en 2001 el flujo de IED sufrió un retroceso significativo a nivel mundial, al reducirse a cerca de 760 millones. De todos modos, este nivel equivale a poco menos de cuatro veces el promedio anual del período 1989-1994 y supera los valores correspondientes a todos los años de la década de 1990, con las excepciones de los años 1999 y 2000.

Así es como la IED pasó de representar el 2% al 14% de la formación bruta de capital fijo global entre 1982 y 1999 y el valor agregado por las empresas transnacionales se expandió del 5% al 10% del producto mundial. Además, las ventas de las filiales de las empresas transnacionales crecieron mucho más rápido que las exportaciones globales (UNCTAD, 2000). Ya a mediados de los años noventa se estimaba que dos terceras partes del comercio mundial de bienes y servicios no factoriales provenían, de alguna manera, de la estructura internacional de producción de las empresas transnacionales.<sup>18</sup>

El motor de esta expansión mundial son las operaciones de más de 60,000 empresas transnacionales, con cerca de 800,000 filiales en el extranjero. Los países desarrollados continúan siendo el principal punto de origen y destino de la IED; en el año 2000 concentraban el 71% del total en el primer caso y el 82% en el segundo. En los países en desarrollo los flujos de IED también aumentaron significativamente, ya que en ese mismo año se cuadruplicaron los valores correspondientes respecto del promedio registrado en 1989-1994. Los principales receptores fueron Hong Kong, China e India en Asia, y México, Brasil y Argentina en América Latina.

La comparación de la distribución mundial de entradas y salidas en 1985 y 2000 pone de manifiesto que la IED es un fenómeno que ha adquirido gran importancia para un mayor número de países que en el pasado. En más de 50 de ellos (de los cuales 24 son países en desarrollo) se concentran entradas por concepto de IED que superan los 10 000 millones de dólares, en comparación

---

<sup>17</sup> Varias razones explican el brusco descenso que se produjo en el 2001, entre otras, la reducción del número de fusiones y adquisiciones transfronterizas; la desaceleración de la economía mundial y la acentuada caída de los valores bursátiles de las empresas; la mayor incertidumbre reinante a fines de año, y el fuerte impacto del sector de las telecomunicaciones, debido a la poco exitosa introducción de la tercera generación de productos de telefonía móvil en Europa.

<sup>18</sup> Según esta estimación, un tercio del comercio de bienes y servicios no factoriales correspondían a operaciones de conglomerados transnacionales realizadas entre la casa matriz, filiales y empresas asociadas, y valoradas a precios de transferencia. Otro tercio correspondía a exportaciones de empresas transnacionales a empresas no asociadas (UNCTAD, 1995).

con sólo 17 países hace quince años (7 de ellos en desarrollo). El panorama de las inversiones en el extranjero es similar: el número de países con inversiones en el exterior superiores a 10 000 millones de dólares aumentó de 10 a 33, y actualmente incluye a 12 naciones en desarrollo, lo que se compara con 8 en 1985.

A pesar de su creciente expansión geográfica, la IED muestra una distribución muy asimétrica. La casa matriz de 90 de las 100 mayores empresas transnacionales no financieras, clasificadas como tales por el monto de sus activos en el extranjero, se encuentra en Estados Unidos, los países de la Unión Europea y Japón. Por primera vez, en 1999 tres empresas de países en desarrollo figuraron entre las 100 mayores del mundo (Hutchison Whampoa, de Hong Kong (China); Petróleos de Venezuela y CEMEX de México). Por otra parte, las 50 empresas de mayor tamaño de los países en desarrollo, las más grandes de las cuales son apenas comparables a las más pequeñas de las cien de mayor magnitud de todo el mundo, se encuentran en trece nuevas economías industriales de Asia y América Latina. Entre ellas destacan empresas de Hong Kong (China), Venezuela, México, Malasia y la República de Corea.

En términos de los grandes sectores de la actividad económica, el rasgo más destacado es el notable crecimiento de los servicios. En efecto, su participación en los ingresos de IED entre 1988 y 1999 se expandió más de seis puntos porcentuales en todo el mundo, concentrando al término del período más de la mitad de la IED acumulada. Este importante cambio responde fundamentalmente a dos motivos. En primer lugar, las políticas de liberalización y de privatización adoptadas por los países en desarrollo en el último decenio han estimulado un cuantioso flujo de IED en servicios financieros, telecomunicaciones y otros componentes de la infraestructura. En segundo término, el surgimiento de nuevos servicios comercializables (entre otros, la producción de programas de computación, el procesamiento de datos, los centros de llamadas y los servicios de apoyo a las empresas) ha permitido aprovechar ciertas ventajas de localización. Asimismo, las innovaciones organizacionales, como la producción “justo a tiempo”, requieren soluciones de logística y de manejo de inventarios que son suministradas en gran parte por empresas de servicios independientes.

Este proceso se ha desarrollado paralelamente a la transformación estructural de las economías industrializadas, en la cual los servicios han ido ganando importancia relativa, hasta representar más de dos tercios del valor agregado en los países de la OCDE (OCDE, 2000). Desde otra perspectiva, las actividades propiamente manufactureras han ido perdiendo peso dentro del precio final de los bienes, hasta corresponder a menos de una cuarta parte,

mientras que la actividades de servicios que intervienen desde la concepción del producto hasta su comercialización final equivalen al resto (Giarini, 1999). Por su parte, los ingresos de las empresas clasificadas como manufactureras provienen mayormente de las ventas de servicios, lo que ha llevado a algunos autores a hablar de un “encapsulamiento” de los servicios en las manufacturas.

Junto con la creciente participación del sector servicios y la pérdida de peso relativo del sector manufacturero, se ha venido reproduciendo un patrón de elevada concentración geográfica de la producción industrial de alto contenido tecnológico. Tal es el caso de la industria de la biotecnología, que está muy concentrada en ciertas áreas de los países desarrollados, y la de semiconductores, que se concentra en esos mismos países y algunos del sudeste Asiático. La industria de aparatos de radio y televisión muestra un grado de concentración<sup>19</sup>

Cabe destacar que el predominio de los países desarrollados como destino de los flujos de IED sigue centrándose en las industrias de nivel tecnológico alto y medio, pero se ha acentuado en las de nivel tecnológico bajo que, en 1988, mostraban un patrón de ubicación geográfica más disperso que en 1999. Esta tendencia pone de manifiesto la menor atracción que ejerce hoy en día la disponibilidad de mano de obra de baja calificación y costo para las industrias manufactureras, así como la posibilidad de acceder a mercados protegidos. En esta industria cabe destacar que se ha producido un incremento importante de los flujos procedentes de algunos países en desarrollo, sobre todo de Asia aunque también de América Latina y el Caribe. En cambio, muchos países con una gran dotación de recursos naturales tienen una participación sólo marginal en dichos flujos, lo que indica que la abundancia de estos recursos no es una condición suficiente para el desarrollo de empresas competitivas en el plano internacional.

## **6) EFECTOS DEL COMERCIO SOBRE LA POBREZA**

Uno de los grandes debates internacionales, tanto teórico como empírico es el que se refiere a la vinculación entre comercio internacional y pobreza, sobre las consecuencias de la liberalización comercial en el nivel de bienestar en general y sobre la superación de la pobreza en particular. Es un debate al que se ha dedicado mucho tiempo y energía.

Rodrik y Rodríguez preguntan si es posible imaginar un régimen de intercambio en el que las reglas estén determinadas para optimizar el potencial de desarrollo. Para eso, opinan que en lugar de preguntarse ¿cómo maximizar los intercambios

---

<sup>19</sup> Los datos indican que más del 50% de los ingresos de IBM y Siemens provienen de las actividades de servicios (Howells, 2000).

comerciales y el acceso al mercado?, los negociadores se tendrían que preguntar ¿cómo permitir que los países puedan salir de la pobreza? Un sistema así sería radicalmente distinto del actual. El comercio debe aceptar la diversidad institucional en vez de tratar de eliminarla. Y lo mismo con el derecho de los países a “proteger” sus dispositivos institucionales nacionales. Una vez aceptados esos principios, las prioridades de desarrollo de las naciones pobres y las necesidades de los países industriales pueden compatibilizarse y apoyarse mutuamente a través de mecanismos de salvaguarda o de cláusulas optativas estipuladas de manera sensata.

Dollar y Kraay encuentran una pequeña evidencia sistemática de la relación entre cambios en volúmenes de comercio (o cualquier otra medida de globalización) y cambios en la distribución del ingreso, el incremento en las tasas de crecimiento que acompaña la expansión del comercio permite una mejor distribución de la riqueza. La evidencia de los casos individuales y de los análisis entre ciudades apoya su punto de vista de que la globalización permite un crecimiento acelerado y la reducción de la pobreza en ciudades pobres.

¿Cómo se aprovechan las ventajas que proporciona el comercio internacional para promover el desarrollo económico y reducir la pobreza? El comercio internacional es una herramienta o un medio para alcanzar estándares de vida, a través de un uso más efectivo de los recursos nacionales.

La apertura comercial mejora el rendimiento económico al incrementar la competencia y dando acceso a las firmas domésticas a la mejor tecnología extranjera, que puede ser adoptada para incrementar la productividad interna.

- La integración económica se produce cuando los países reducen barreras (tales como los aranceles de importación) y se abren a la inversión al comercio con el resto del mundo.
- La integración reporta fuertes beneficios netos para los países en desarrollo. Los países sólo tienen que decidir cómo balancear esos beneficios frente a otros intereses. Es decir, pueden abrirse al comercio y la inversión directa sin dejar de controlar otros aspectos de su relación con la economía mundial en general”:
- Globalización como medio de fortalecer sus instituciones nacionales y la capacidad de éstas. Es muy probable que, si se piensa en la globalización como un sustituto de la ardua tarea de crear instituciones nacionales, o se la utiliza para eludir a las instituciones nacionales, las consecuencias sean contraproducentes.
- Los países que han marchado bien con la globalización son aquellos que fomentaron de manera razonable un clima estable para la inversión para

que sus empresas pudieran aprovechar las oportunidades del mercado mundial.

- No se trata simplemente de liberalizar, hay que tener una política al respecto, no se trata de desregular, abrir los mercados y esperar que este proceso de inversión y transformación suceda automáticamente. Hay que comprender que el mercado y la apertura comercial tienen su lugar pero también deben tenerlo la acción pública, la acción comunitaria, el apoyo del gobierno a las industrias, a la tecnología, a la transformación económica. Ni dentro de una estricta planificación, ni cerrando totalmente la economía al comercio exterior sino atendiendo a la integración con el mundo.
- Es necesaria una combinación de estrategias. Es decir, aprovechar las ventajas del comercio internacional y la inversión extranjera, pero en el marco de un proyecto desarrollado por el gobierno para estimular la inversión interna y la innovación tecnológica local, de una manera inclusiva. Lo anterior demanda un mayor desafío al diseñar una estrategia de crecimiento. Para ello, es necesario darse cuenta cuáles son estos elementos internos que hay que promover, dónde están las limitaciones para el crecimiento interno y cuál debe ser la estrategia para movilizar los recursos internos. Todo país necesita tener una estrategia de desarrollo local, es decir inherente al país, y esto implica fundamentalmente encontrar la manera de llegar a los inversionistas locales y motivarlos para invertir en el propio país.
- Trabajar en una estrategia para estimular a los inversionistas locales para invertir en manufacturas, en actividades relacionadas al comercio exterior, en los sectores que son los propulsores del crecimiento. Este no es un proceso que suceda automáticamente, algunas veces es necesario proteger las industrias, otras veces subsidiarlas, otras veces controlarlas, otras sentarse alrededor de una mesa a conciliar una estrategia común de estímulo a la inversión.
- Modelo comercial que, en su conjunto, se base en aprovechar las oportunidades para cambiar los factores productivos. “Cambio es la palabra clave”. Se necesita un ambiente en que el trabajo y el capital puedan desplazarse hacia esa actividad más viable y apartarse de lo que hacen en el presente.

Por otra parte, las consecuencias de la liberalización comercial en el nivel de bienestar en general, en diversos países en desarrollo se han desplazado con éxito desde regímenes comerciales altamente restrictivos.

Se ha observado que los programas que han tenido éxito, con frecuencia tuvieron ciertos elementos en común:

- **Ímpetu.** Los programas audaces resultan más duraderos que los que adoptan un enfoque más tímido.
- **Reducción de restricciones cuantitativas.** Aquellos que han reducido cuotas de importación.
- **Tipos de cambio real competitivos.** Comenzaron con una depreciación del tipo de cambio real y evitaron las variaciones bruscas.
- **Políticas macroeconómicas prudentes.** Mantuvieron un menor déficit fiscal en relación a la producción que otros.
- **Secuencia apropiada de la reforma.** Tendieron a fracasar cuando la liberalización del mercado de capitales antecedió a la liberalización comercial.
- **Estabilidad política.** Las reformas, una vez introducidas, son difíciles de mantener en un escenario de gobierno inestable.

Hasta hace unos años, se ha entendido el desarrollo como el progreso económico y social de los pueblos. Por eso se dice que un país está desarrollado cuando produce muchos bienes, lo cual se mide con el Producto Nacional Bruto, PNB. Sin embargo, los países que pertenecen a las llamadas regiones subdesarrolladas, cuentan con habitantes que viven en condiciones de insalubridad, ignorancia y miseria. Los propios países tienen una deficiente infraestructura en vías de comunicación, energía eléctrica, educación, administración pública, etc.

Al comparar las condiciones que privan en un mundo subdesarrollado, con las de los países desarrollados, todavía se plantean escenas dramáticas. Al reflexionar sobre esos contrastes, se observa que sólo representan problemas que pueden superarse cuando se alcance el desarrollo integral, no sólo económico. Por ello, abordaremos en el siguiente capítulo el tema de Pobreza y Desigualdad.

## CAPÍTULO III

### POBREZA Y DESIGUALDAD

*“La pobreza no viene por la disminución de las riquezas,  
sino por la multiplicación de los deseos”.*

Platón

Hemos visto que la globalización es un hecho innegable y que, así como cambia el mundo, el ser humano intenta adaptarse a las nuevas circunstancias para alcanzar su desarrollo integral. Este proceso no representa el mismo grado de dificultad para todos los individuos, razón por la que se procede a su análisis en este capítulo.

#### **1) PROCESO DE DESARROLLO**

Si las fuerzas básicas que sustentan el proceso de desarrollo -esto es- población, formación de capital, tecnología y recursos naturales, definen su éxito o fracaso, resulta de suma importancia la combinación y aprovechamiento que se haga de ellas.

La dinámica globalizadora demanda cambios fundamentales, adoptando sistemas de trabajo que garanticen la estabilidad nacional y, a su vez, definan una estrategia de desarrollo acorde a la propia problemática, circunstancias y estado de crecimiento que tenga cada país.

Por lo que hace al factor población, éste resulta importante no sólo por el número de habitantes, sino también en cuanto a los elementos psicológicos, sociales y religiosos, que pueden impulsar o frenar el desarrollo.

La formación de capital (económico, social y humano) representa un camino recto hacia el progreso. Sin embargo, la falta de capital y lo reducido del mercado, lleva a los países subdesarrollados a un círculo vicioso que puede ocasionar el estancamiento de sus economías, por lo que se requiere mayor inversión, mejor producción, más ahorro interno, mejor administración pública y buen gobierno.

Por otra parte, si la tecnología está ligada a los recursos naturales que son transformados o sustituidos por ella, habrá que cuidar su adaptación a las

necesidades y posibilidades de la población a quien prestará apoyo, con objeto de resolver los problemas que los lleven al progreso sin afectar los patrones de vida, difíciles de desarraigar en poco tiempo; es decir, poner la tecnología al servicio de la humanidad, respetando la naturaleza.

Aunque ha habido grandes logros que han servido para que millones de personas vivan en condiciones más dignas, aún falta mucho por hacer. Algunos de los índices que miden este progreso son:

- a) **Esperanza de vida.**- El descenso de la mortalidad infantil ha sido uno de los factores que más ha influido en el aumento de la esperanza de vida, que se sitúa en este momento, alrededor de los setenta y cinco años y sigue creciendo. En general, todos los campos de la salud y la higiene han experimentado un gran avance. En muchos países se registran menos de 10 muertes por cada mil niños que nacen.
- b) **Nivel de vida.**- En el mejoramiento del nivel de vida de una parte de la población han intervenido, además de lo anterior, múltiples factores difíciles de medir, tales como: salud, higiene, alimentación, educación, etc.

## 2) JUSTICIA DISTRIBUTIVA Y DESIGUALDAD SOCIAL

La historia no puede verse como una tangente al desarrollo. Por el contrario, es en el devenir histórico en donde se construyen las bases y se cimientan las teorías que sostienen o fundamentan la manera como las sociedades han de desarrollarse.

Es decir, todo sistema político, económico o social requiere de teóricos que fundamenten las bases de lo que será el entorno social y las relaciones que se establecen en su seno. Se trata de teorías que nacen en circunstancias y momentos determinados, y que -en consecuencia- corresponden a realidades sociales, económicas y políticas muy concretas.

Partiendo de esta noción, es necesario examinar distintas teorías que tienen que ver con la justicia distributiva y la desigualdad social.

a) ***El utilitarismo y la moderna economía del bienestar.*** Esta perspectiva busca maximizar la utilidad total de la sociedad. Para lograr esto -que significa estimular la competencia entre los integrantes del grupo-, se plantean los problemas de la elección social en los mismos términos de la elección individual. Esto significa que todos importan y cada persona cuenta lo mismo (la suma de las utilidades individuales) y no por la manera como se distribuya entre sus miembros.

Desde luego, lo que salta a la vista es que al enfocar este pensamiento desde una perspectiva distributiva, el problema de la elección social se ve en términos de la maximización de una función de bienestar social, lo cual podría tolerar distribuciones del bienestar individual que pueden ser muy injustas o regresivas. La idea es beneficiar al individuo, lo cual -a la larga- servirá al conjunto social.

*La teoría de la justicia de John Rawls*, está influida por filósofos políticos liberales, como Locke, Rousseau y Kant, quienes forjaron las bases del capitalismo.

Rawls intenta elaborar una teoría de la justicia que no sea afectada por diferencias iniciales “moralmente arbitrarias” tales como la riqueza, el status social y los talentos. Esto, desde luego, no es fácil.

A decir de Rawls, la sociedad necesita establecer una negociación entre sus miembros, la cual requiere dos principios: libertad (la igualdad en la asignación de los derechos básicos), y diferencia (las desigualdades sociales y económicas sólo podrán justificarse si ofrecen los mayores beneficios para los sectores menos privilegiados de la sociedad).

A fin de asegurar la “justicia” Rawls crea la ficción de la “posición original”, la cual estará sujeta a un “velo de la ignorancia” que hace a cada negociador individual ignorante de su dotación de riqueza, talento, relaciones sociales y otros atributos que puedan sesgar la negociación en su favor (o en su contra). Esta abstracción se basa, además, en el supuesto de la elección racional, es decir, que los individuos buscarán la realización congruente de sus preferencias.

Para Rawls el problema fundamental es la elección de un sistema político y económico que asegure el acceso justo de los individuos a los bienes sociales primarios, lo cual suena lógico. El problema, en todo caso, sería cuestionar hasta qué punto esta elección es real y si se da sobre verdaderas bases de razonamiento.

Una diferencia importante entre la teoría de Rawls y el utilitarismo es la sustitución del concepto de la utilidad por los “bienes sociales primarios”. En última instancia, lo que se puede observar es que ambas teorías sólo podrían funcionar en la medida en que el grupo logre fortalecer instituciones, gobierno y sociedad.

Resulta claro, desde luego, que en la realidad cotidiana existen marcadas diferencias en términos de distribución (piénsese en aspectos como la riqueza, los conocimientos o las habilidades de cada individuo). Y también hay diferencias entre grupos y clases sociales, y de género. El problema es que el

velo de la ignorancia muchas veces permite reducir el impacto de dichas diferencias. De ser así, el punto de equilibrio del contrato social será la justicia.

En el modelo de Rawls, la ignorancia es necesaria. En este sentido, hace falta redefinir el Estado y la vida social con nuevos cimientos de justicia y equidad.

**Perspectiva de los libertarios.** Esta teoría comparte algunos principios con el liberalismo pero critica los conceptos de la justicia distributiva y la equidad social, destacando el papel central de la libertad individual. La idea es que todo miembro de la sociedad sea dueño de sí mismo y que forme parte de un Estado mínimo pero eficiente.

Al retomar elementos ejes del liberalismo, esta teoría busca la consolidación del sistema capitalista. La idea es hacer del individuo el centro social hasta las últimas consecuencias. Es el individuo el que alcanza la justicia distributiva.

Esta perspectiva es sostenida por teóricos como **Hayek**, quien cree que un objetivo válido (de la política pública) es el establecimiento de reglas de “conducta justa” o de “reglas de comportamiento abstractas” que permitan a toda persona perseguir sus propios fines. En el fondo, lo que hace Hayek es rechazar abiertamente toda noción de la justicia distributiva.

Existen otros teóricos de esta misma escuela —como Nozick, por ejemplo— que creen que para juzgar las acciones humanas es necesario examinar los derechos naturales individuales, antes que los conceptos del bien social. La hipótesis de dueño de sí mismo enuncia que cada individuo es el propietario moralmente legítimo de sí mismo. Así las cosas, es injusta la apropiación estatal, por medio de los impuestos, de los frutos del trabajo y de la riqueza del individuo.

Una vez más, ambos teóricos sientan las bases para la consolidación de un sistema en el que el individuo reina y en el que el Estado debe reducirse al máximo. Esto se traduce, además, en la idea de que el Estado no debe intervenir en el proceso de mercado pues su sola presencia afecta los incentivos necesarios para la creación de la riqueza.

Por su parte, pero siempre dentro de esta misma escuela, **Dworkin** estableció una diferencia relevante entre la igualdad del bienestar y la igualdad de los recursos. La igualdad del bienestar es un criterio problemático para la justicia distributiva. Las diferencias de los resultados se relacionan en gran medida con la responsabilidad de los gustos y la ambición personales. La cuestión entonces es ¿qué significa el bienestar para unos y otros? ¿Qué requiere alguien que vive en la ciudad y qué quien vive en el campo?

En el mismo tenor, **Amartya Sen** se centra en las capacidades como insumos o recursos requeridos para el logro del bienestar. Este teórico cree que una persona no es responsable de las oportunidades que enfrenta, pero sí es responsable de la transformación de tales oportunidades en resultados efectivos. Este matiz resulta interesante porque da la posibilidad al individuo de no conformarse, sino de verse como actor que puede, eventualmente, jugar un papel transformador dentro de la sociedad.

La cuestión entonces sería ¿cómo se compatibiliza una economía de mercado o el capitalismo con una equidad aceptable en la distribución del ingreso y la riqueza?

**Rawls**, por ejemplo, realiza un enfoque diferente y se concentra en las condiciones necesarias para elaborar un contrato social justo, el que puede abarcar desde los acuerdos específicos en la tributación y las políticas sociales que igualen el acceso a los bienes privados, el ingreso y la riqueza, hasta el tipo de carta constitucional y el modo de gobierno que controle el acceso al mérito y los bienes públicos, como la libertad, los derechos de expresión y de voto y el derecho de ser elegido.

**b) Perspectiva Socialista.** La teoría se asocia, de inmediato, con la teoría marxista. Es decir, el enfoque que en pleno Siglo XIX pretendió la sustitución de un modelo económico, social y político por otro. Se trata de una teoría amplia de la economía, la sociedad y de sus leyes de cambio histórico. En el marxismo, el análisis del capitalismo no se hacía explícitamente en términos de una condena moral de la desigualdad social, sino desde el punto de vista real de la necesaria transformación social.

El marxismo “clásico” ubica su crítica a las desigualdades sociales del capitalismo en la teoría de la explotación, basada en la teoría del valor-trabajo. De acuerdo con esta teoría, los trabajadores son la única fuente de la creación del valor; por tanto, la explotación se relaciona con el hecho de que se paga a los trabajadores menos del valor total de la producción que crean.

El problema, según esta perspectiva, es que existe un intercambio desigual entre los trabajadores y los capitalistas: mientras que el único activo de los trabajadores es su mano de obra, los capitalistas tienen una posición ventajosa gracias a su propiedad del capital productivo.

El marxismo clásico difiere esencialmente, de la teoría liberal —ya sea utilitarista o rawlsiana— al organizar el análisis alrededor del concepto de las clases sociales y no de las acciones individuales. En este sentido, la justicia distributiva y la equidad social se lograrán en la medida en que desaparezca la

clase explotadora y se instaure un nuevo sistema en el que el individuo dé paso al conjunto social (y la satisfacción de sus necesidades básicas).

En el marxismo clásico las clases sociales se determinaban por la propiedad (o su ausencia) del capital. La contradicción generada por esta situación es la que daría paso a una nueva forma social en la que los bienes de producción ya no pertenecieran a unos cuantos.

Las tesis de Marx y Engels, en el devenir histórico, plantearon, esencialmente, la búsqueda por transformar a la sociedad y por encontrar nuevas formas para alcanzar la equidad social y el equilibrio distributivo.

La crisis por la que ha atravesado el socialismo clásico, basado en la planeación central y la propiedad estatal, ha provocado una nueva búsqueda de un sistema económico justo y viable por parte de los neomarxistas. Los esfuerzos recientes en esta dirección comparten el reconocimiento de que, en las sociedades modernas y complejas, tal sistema económico debe incluir al mecanismo del mercado como un importante instrumento de coordinación de las decisiones de consumo, producción e inversión. Véase el caso chino, para tener un claro ejemplo de esto.

El examen de estas teorías, deja claro que los libertarios rechazan la necesidad y la conveniencia de la aplicación de políticas redistributivas. Sin embargo, admiten la necesidad de una política pública que impida la privación absoluta de ingreso y la pobreza extrema. El rechazo de las políticas redistributivas se basa en que las políticas de redistribución del ingreso generarían inevitablemente “una interferencia inconveniente en el orden del mercado”, de modo que desalentarían y perjudicarían el proceso de creación de riqueza. Por otro lado, las medidas redistributivas incrementan el poder del Estado y lo facultan para expropiar los frutos del trabajo individual y la posesión de riqueza privada, lo que viola los derechos naturales básicos de los individuos. Además, estas políticas de expansión estatal pueden conducir al totalitarismo, lo que restringe la libertad personal y conduce a la miseria económica.

Esta teoría, como es claro, se contrapone a las teorías marxistas y su idea en cuanto a la participación estatal y la búsqueda de la distribución. Son, como ha quedado dicho desde el principio, planteamientos teóricos que buscan definir sociedades distintas y que se plantean a partir de realidades diferentes. La cuestión entonces pasa por preguntarse ¿cuál es el gobierno justo?, ¿qué instituciones deben cimentar la realidad social? ¿Cómo lograr la justicia distributiva? ¿Es a través de la participación estatal? ¿Es fijando reglas para el individuo? ¿Es dejándolo al libre albedrío?

Lo que pareciera vislumbrarse es que se requiere un equilibrio adecuado entre la igualdad de oportunidades y la de recursos, así como el respeto a la responsabilidad y la autonomía individuales, para estructurar políticas sensatas de la justicia distributiva.

Conviene, finalmente, tomar en cuenta que las diferencias de opinión responden tanto a la historia de cada país, como también a su valoración de las oportunidades y riesgos que conlleva la inserción a la economía internacional. En este mundo globalizado no existe una manera única de distribuir las funciones entre instituciones y organismos de alcance mundial, regional y nacional.

### 3) **POBREZA**

Una vez que se tiene un marco histórico de referencia y que se ha ubicado el problema central que interesa examinar en esta tesis en un esquema de desarrollo claramente definido, es necesario acercarse al tema de la pobreza desde distintas vertientes, lo cual quiere decir analizar el asunto desde ángulos que tienen que ver con los temas de igualdad, desigualdad y libertad. Desde luego, esto se hará a través del trabajo de investigadores, historiadores, economistas, antropólogos, sociólogos, politólogos, geógrafos y filósofos. Además, el análisis pasará por entender el concepto de pobreza desde distintos enfoques éticos.

Lo primero es definir a la pobreza. ¿Qué es la pobreza?

La pobreza es hambre, falta de agua potable, atención primaria de la salud, enseñanza y administración de justicia. Es falta de acceso a instituciones sólidas. Es un flagelo porque supone ingresos bajos y un poder adquisitivo insuficiente. Es un asunto tangible, real. Es la vida cotidiana de millones de personas.

Sin embargo, la manera de enfrentar el problema de la pobreza sí parece estar matizado por preocupaciones filosóficas o éticas (por abstracciones, pues). Esto hace que el asunto se aborde desde distintas perspectivas o, incluso, que se evada (utilizando “razonamientos” de lo más diversos), que van desde una propuesta de ley para combatir la pobreza (Siglo XVI), hasta pretender cambios en las actitudes públicas, a fin de que los gobiernos pudieran asumir actitudes basadas en el humanismo que procedía del protestantismo y el puritanismo y, posteriormente, controlar aquellos que el gobierno central consideraba como súbditos inferiores.

Como puede verse, desde esa época se presentan ya ideas que han de regir el diálogo en torno a este asunto (y que tienen que ver, en general, con el debate

sobre el desarrollo social, político y económico de una sociedad). Me refiero, desde luego, al papel del estado o de los particulares en el combate a la pobreza.

Adam Smith y John Stuart Mill pensaban que había que combatir la pobreza recurriendo a asociaciones privadas. Su visión, desde luego, tiene que ver con el carácter liberal que quieren enfocar a sus estudios y análisis y a los límites que quieren imponer al estado. Sólo así se explica que sean particulares quienes tengan que interesarse por este asunto.

Partiendo de esta idea general, T.H. Green constituyó la Sociedad de la Organización Caritativa, que realizó un estudio “científico” de la pobreza (Inglaterra, 1869). El estudio consistía en desarrollar técnicas para distinguir a los pobres que merecían ayuda, de los pobres a los que se consideraba como un residuo de la sociedad (es decir, los que no la merecían). Green detectó grandes fallas en los contratos que propiciaban que los trabajadores hambrientos aceptaran acuerdos desventajosos con los propietarios explotadores.<sup>20</sup> La consecuencia de este estudio, como es claro, es el hecho de que habría particulares a los que se les ayudaría y habría otros a los que se les negaría la ayuda, porque no cubrían el perfil de las personas que la merecían. En otras palabras: la pobreza se atacaría sólo parcialmente (en caso de que el estudio sirviera para ello).

Años más tarde, en el “Acta de la Ley de los Pobres” (1934), se estableció que había que mejorar notablemente las condiciones de trabajo en las fábricas para que el trabajo honesto fuese “más elegible” que la vida criminal.<sup>21</sup>

Se trata de un avance parcial en la lucha contra la pobreza, algo así como un paliativo que no plantea la posibilidad de establecer programas para combatir la pobreza, sino más bien de hacerlo para evitar la criminalidad.

En el Siglo XVIII, en las tres regiones más pobladas del mundo –Europa, India y China—, existían inmensas desigualdades sociales internas. La diferencia entre los promedios de riqueza se ahonda entre los territorios, primero lentamente durante el Siglo XIX, luego con rapidez a lo largo del Siglo XX. Mientras tanto, las desigualdades internas (después de haber aumentado al principio) acaban por reducirse a niveles hasta entonces desconocidos en la historia en Europa, en los Estados Unidos y en Japón. Esto se debió a varios factores. Entre ellos, cabe destacar el crecimiento de regímenes social-demócratas y del socialismo<sup>22</sup> (en los que se plantea la necesidad de que exista mayor igualdad entre los miembros de la sociedad).

---

<sup>20</sup> Ibid, p. 208

<sup>21</sup> A. Skillen, “Welfare State versus Welfare Society?”, p. 207.

<sup>22</sup> Giraud Pierre-Noël. La Desigualdad del Mundo, p. 221

## La pobreza desde el punto de vista ético

Ahora bien, llegado a este punto, hay que decir que el problema de la pobreza también se ha examinado desde el punto de vista de la ética.

Para acercarse al asunto, Rawls habla del “respeto propio” (o la autoestima). Lo hace en dos aspectos. En primer lugar, habla del sentimiento de una persona sobre su propio valor, su firme convicción de que su concepción del bien, su proyecto de vida, sea llevado a cabo. Y, en segundo lugar, dice que el respeto propio implica una confianza en la propia capacidad (en la medida en que ello depende del propio poder), de realizar las propias intenciones.<sup>23</sup> Pero tiene que ver también con la propia valoración que tenemos de nosotros mismos, para evaluar qué es lo que de cada individuo se espera.

Claro, la cuestión de fondo está entonces en que si esa persona no se valora a sí mismo o que no cuenta con las “herramientas necesarias”, está dotado de lo necesario para no ser pobre. Es como si se condenara a ciertos individuos a ocupar cierto estamento de la sociedad por la manera como se ve a sí mismo.

Por su lado, Amartya Sen insiste en que cualquier teoría de la justicia debe tener como fin el desarrollo de las capacidades. Para Sen, son las capacidades las que permiten a los seres humanos no sólo *hacer* sino *ser*. Así, es la capacidad la que le permite ejercer tanto la libertad negativa como la positiva para lograr ser agentes participativos en la vida social. En este sentido, la capacidad de las personas los llevaría a ocupar uno u otro lugar en la sociedad. Esta perspectiva, no se preocupa por el contexto en el cual cada persona se desarrolla.

Ronald Dworkin, en tanto, propone que cualquier distribución debe tomar en cuenta la integridad de las personas incluyendo la integridad corporal como el mantenimiento del cuerpo y la conservación de la salud. Esto, querría decir, en última instancia, que el combate a la pobreza sería selectivo: se va a “ayudar” a quienes actúen con integridad y a quienes hayan logrado mantener la salud (por ejemplo).

Len Doyal, a su vez, destaca el valor de la autonomía de las mujeres y los hombres como una necesidad básica, para que puedan, entre otras cosas, tener la suficiente confianza en sí mismos para desear actuar y participar en la sociedad o cultura a la que pertenecen. El deseo, entonces, los ayudará a ocupar su lugar dentro de la sociedad.

Por su parte, Onora O’Neill insiste en que la pobreza sitúa a las personas en una situación de vulnerabilidad que les impide la posibilidad de rechazar lo que les

---

<sup>23</sup> J. Rawls, Teoría de la justicia, p. 398.

ofrecen aquellos que detentan el poder. Según ella, nos acercaremos a una sociedad justa cuando logremos implementar políticas de combate a la pobreza que puedan ser rechazables porque se tienen otras opciones.

De acuerdo con O'Neill, entonces, la pobreza es un estado de indefensión, en el que el individuo social no puede hacer mucho más que recibir aquella ayuda que quieran otorgarle, ya sean los particulares, o bien, el Estado.

Hasta aquí, la ética de la pobreza podría verse desde una perspectiva en la que ser pobre es casi una condena y un destino. Por tanto, la ayuda hacia los pobres será más bien una concesión que se les dará a aquellos que lo merezcan. Sin embargo, para entender más a fondo el asunto -y para que el análisis no se quede solamente en el perfil hasta aquí esbozado- será necesario examinar otros conceptos que, de acuerdo con distintos teóricos, tienen que ver con el tema central de esta tesis.

Resumiendo, el combate a la pobreza es de carácter multifactorial, y se requiere la participación de toda la humanidad. Si como pensaba Adam Smith y John Stuart Mill, recurrir a asociaciones privadas fuera suficiente, el problema ya no existiría. Entonces, ello es importante, pero no basta.

Luego, si adoptamos posiciones moralistas, desarrollando técnicas para distinguir a los pobres que merecían ayuda, de los pobres que se consideraban "residuo de la sociedad", ¿quién empezaría ese diseño? ¿quién puede medir esas condiciones?.

El planteamiento de Rawls, en parte, sí ayuda, porque si el individuo cuenta con un proyecto de vida y confía en su propia capacidad, puede alcanzar altos niveles de desarrollo.

Si al planteamiento anterior sumamos las ideas de Amartya Sen, en el sentido de que cualquier teoría de la justicia debe tener como fin el desarrollo de las capacidades que permitan a los seres humanos no sólo hacer sino ser, habría que voltear a ver el contexto en que se desarrollan las personas. Aquí conviene revisar qué políticas públicas existen y si éstas permiten al individuo elegir libremente su campo de acción, sin el temor e quedarse indefensos, en caso de rechazar lo que les ofrece el gobierno en turno.

Sigamos, entonces, examinando otros conceptos que, de acuerdo con distintos teóricos, tienen que ver con el tema central de esta tesis.

#### **4) LAS NECESIDADES**

Griffin plantea que el concepto de necesidad debe relacionarse estrechamente con el de bienestar. Pero, aclara, el bienestar no debe ser visto solamente como algo subjetivo que tiene que ver con la forma como cada individuo lleva a cabo sus planes de vida. El bienestar, sostiene este teórico, adquirirá un carácter objetivo cuando se tomen en cuenta las necesidades que debe cubrir todo individuo para resolver su vida diaria. A partir de esta noción básica, Griffin dice que existen dos tipos de necesidades: las instrumentales (aquellas que requerimos para alcanzar nuestros planes de vida) y las básicas (las que tenemos por el simple hecho de ser seres humanos).<sup>24</sup>

Nussbaum afirma que una vez que las funciones más importantes del ser humano son identificadas, es posible estudiar las formas en las que las políticas sociales pueden dirigirse a ellas. La tesis es muy clara: la pobreza podrá atacarse en la medida en que se ofrezca a los individuos pobres satisfactores a aquello a lo que Griffin llama las necesidades básicas. De esta teoría también se desprende la idea del “esencialismo interno”, según la cual el ser humano puede ser visto “desde dentro” y, por tanto, es posible distinguir en él lo que es esencial y lo que es accidental.<sup>25</sup>

Ahora bien, de las ideas anteriores, podría desprenderse la idea de que satisfacer las necesidades de quienes viven en la pobreza podría no ser tan complicado, una vez que se les identificara y se identificaran sus necesidades. Sin embargo, hay teóricos como Rodees Boyson quienes fundamentan toda una teoría para oponerse a la tesis de que el estado resuelva este tipo de necesidades. En un artículo titulado “Adiós al paternalismo”, Boyson escribió:

“La fibra moral de nuestra gente ha sido debilitada. Un Estado que hace por sus ciudadanos lo que ellos pueden hacer por sí mismos es un Estado perverso; y un Estado que anula la posibilidad de elección y responsabilidad a su gente y los convierte en gallinas a la parrilla creará una sociedad irresponsable. En una sociedad como ésta, a nadie le importa nada, nadie ahorra, nadie se preocupa - ¿por qué ellos cuando el Estado gasta todas sus energías, tomando dinero de aquellos que son enérgicos, exitosos y ahorradores para dárselo a los que son holgazanes, fracasados y débiles?”<sup>26</sup>

Como puede verse, los argumentos de Boyson buscan evitar la participación del Estado en la resolución de los problemas de la pobreza porque, en última instancia, lo que se estaría haciendo es perjudicando a la propia sociedad y a sus individuos (quienes no se preocuparían por sí mismos y no harían lo necesario para salir de la crisis). En esta teoría, como puede verse, no se toman en cuenta factores contextuales o realidades llanas: la existencia o no de oportunidades

<sup>24</sup> Griffin, op. cit., p. 41.

<sup>25</sup> “Capacidades humanas y justicia social. Una defensa del esencialismo aristotélico”.

<sup>26</sup> Citado por A. Skillen, “Welfare State versus Welfare Society?”, p. 203.

para esos individuos que viven en la marginalidad. En el mejor de los casos, esta tesis puede servir para fundamentar la teoría de los apoyos productivos y la vieja noción de “no dar el pez, sino enseñar a pescar”. Entonces, si la participación del estado cubre las necesidades básicas, al individuo le corresponderá cubrir las instrumentales. Para lograr lo anterior habría que definir cuáles serían las primeras, para diseñar políticas públicas eficientes, libres de burocratismo que duplique funciones o las entorpezca. Todo esto, dentro de un marco jurídico que obligue tanto al gobierno como al ciudadano a acatarlas con absoluta responsabilidad.

Peter Singer<sup>27</sup>, en contraparte, propone un principio para justificar lo que llamaríamos la “obligación de asistir”. Dicho principio afirma que “si tenemos el poder de evitar que suceda algo malo, sin sacrificar algo que tenga un significado moral comparable, debemos hacerlo”. Es decir, el Estado debe participar en el apoyo para satisfacer las necesidades de aquellos que, por sí mismos, no son capaces de hacerlo.

Esta noción se parece a la de Tomás de Aquino, quien siglos atrás, pensaba que los ricos podían gozar de sus pertenencias pero que, no obstante, tenían obligaciones con los pobres. O aún de Aristóteles, quien sostenía que “Las virtudes no se producen ni por naturaleza ni contra naturaleza, sino que nuestro natural puede recibirlas y perfeccionarlas mediante la costumbre (...) adquirimos las virtudes como resultado de actividades anteriores (...). De modo semejante, practicando la justicia nos hacemos justos”.<sup>28</sup>

Por su parte, Nagel<sup>29</sup> considera que las razones altruistas constituyen otra motivación para actuar. Distingue entre las acciones que son motivadas por deseos y aquellas que no lo son. Discute una tesis ampliamente aceptada en filosofía motivacional que radica en los deseos. Él piensa que, si bien generalmente esto es así, hay casos en los que la razón puede generar el deseo de actuar.<sup>30</sup>

En otro tenor, Partha Dasgupta sostiene que las normas sociales han cobrado gran relevancia dentro del estudio de la pobreza pues se trata de reglas susceptibles de ser reforzadas sin que los miembros de una comunidad recurran a un poder coercitivo. Son estrategias de conducta, ya que cada una de las personas que las siguen se comporta como si todos los miembros de la comunidad se guiaran por ellas.<sup>31</sup>

---

<sup>27</sup> P. Singer, *Practical Ethics*, p. 229.

<sup>28</sup> Aristóteles, *Ética Nicomaquea*, libro II, 1103b, p. 161.

<sup>29</sup> T. Nagel, *The Possibility of Altruism*.

<sup>30</sup> T. Nagel, *The Possibility of Altruism*

<sup>31</sup> P. Dasgupta, *Environmental and Resource Economics in the World of the Poor*, p. 12.

Dasgupta<sup>32</sup> explica la importancia de las normas sobre todo en los países que cuentan con una población rural importante. En sus estudios sobre la pobreza, ha observado que los intercambios de diversa índole, incluso los económicos, no siempre se llevan a cabo por razones de utilidad. Él ve la necesidad de estudiar qué es lo que sostiene los sistemas de reciprocidad y lo que motiva a las personas a cumplir con sus obligaciones aun cuando no opere el sistema legal. En torno a esto sugiere tres respuestas: La primera se refiere a las características propias de las comunidades rurales que se establecen con su propia estructura de poder y autoridad, encarnada en los ancianos, los caciques, los sacerdotes o los que más recursos económicos tienen. Cuando todos aceptan la estructura de la autoridad, cada uno la acepta.

La segunda respuesta se encuentra en la internalización de la reciprocidad. Esto se lleva a cabo a través del tiempo, compartiendo una vida en común que moldea la educación y experimentando experiencias de castigos y recompensas.

La tercera se refiere al carácter de mandato que tienen las normas sobre las estrategias de la conducta. Para alcanzar la categoría de normas sociales, dichos mandatos deben ser aceptados por los miembros de la sociedad. Cuando las personas se encuentran en situaciones que se repiten, las normas pueden establecerse y sostenerse aun sin que sean internalizadas. Lo único que se necesita es que exista un contexto en el que los individuos se conozcan unos a otros, conozcan el medio ambiente en el que se encuentran y esperen actuar repetidamente bajo las mismas circunstancias; todo esto se da sobre la base de un conocimiento común.

De todo lo anterior se desprende que necesitamos un criterio que nos permita distinguir entre las normas que debemos promover y aquellas que tenemos que eliminar. Así, las políticas que intentan combatir la pobreza cambiando ciertas normas de comportamiento serán exitosas en la medida en que las personas no sientan vergüenza, miedo a la sanción social ni piensen que su comunidad se ha visto amenazada.

En este sentido, no se trata nada más de identificar las necesidades (sean éstas básicas o instrumentadas) sino también hay que identificar la manera como las políticas de combate a la pobreza deben instrumentarse. Esto pasa por el terreno de la ética: la imposición puede ser un nuevo peligro.

Amartya Sen ha proporcionado una tesis para mostrar que en el estudio de la pobreza son importantes tanto las normas sociales impuestas por la comunidad como las elecciones personales. Piensa que las motivaciones de los agentes

---

<sup>32</sup> P. Dasgupta, *An Inquiry into Well-Being and Destitution*, pp. 206-212

proviene de múltiples causas, entre las que destaca la utilidad, pero además la prudencia, las normas morales y las sociales.

Sin embargo, critica las posiciones que exageran el peso de las normas sociales. Dichas críticas se encuentran expresadas con toda claridad en un artículo titulado “La razón antes que la identidad”. La primera crítica se basa en el concepto de identidad social y la segunda en el de elección. Según él, resulta útil considerar dos formas diferentes en que la identidad social puede ser importante: su función delimitadora y su función perceptiva. Esta última tiene que ver con la manera en que un miembro de una comunidad puede percibir el mundo, entender la realidad, aceptar las normas y discutir acerca de lo que debe hacerse.

Por su parte, la función delimitadora puede ser una parte fundamental de una formulación adecuada de cualquier idea del bien social, e incluso, de la definición de los alcances y los límites del interés social y de la conducta apropiada. En cualquier diagnóstico del bien social, surge la pregunta acerca de quién será incluido en el ejercicio de agregación, y esta labor no puede separarse de la práctica de la identificación social.<sup>33</sup>

La opinión de Sen con relación a ciertas posiciones que afirman la prioridad de las normas sociales y las costumbres frente a la elección se encuentra en la siguiente cita:

“Si algunos de nosotros hoy en día, nos seguimos mostrando suspicaces ante las concepciones comunitaristas, a pesar de sus aspectos atractivos – por ejemplo, en enfoque en la solidaridad dentro de un grupo y en el afecto benigno hacia otros dentro del grupo-, hay razones históricas para ello. De hecho, la solidaridad dentro de un grupo puede ir de la mano con la discordia entre los grupos. Creo que cambios irracionales de identidad semejantes han ocurrido y siguen ocurriendo en diferentes partes del mundo (...). Hay algo profundamente debilitante en negar la posibilidad de elegir cuando ésta existe, pues equivale a una abdicación de la responsabilidad de considerar y valorar cómo debe uno pensar y con qué debe uno identificarse. Equivale a ser víctima de los cambios irracionales de un supuesto conocimiento basado en la falsa creencia de que la identidad es algo que debe descubrirse y aceptarse, en vez de algo que debe examinarse y escrutarse”<sup>34</sup>

Podemos concluir que cuando estudiamos un fenómeno social es fundamental tomar en cuenta que las normas causan conductas, aun cuando no sea muy claro cómo lo hacen y que no son, simplemente, racionalizaciones del principio de

---

<sup>33</sup> “La razón antes que la identidad”, p. 14.

<sup>34</sup> Ibid., p. 17.

utilidad. Entender esto es ampliar el campo de explicación de las acciones de los hombres para diseñar políticas que realmente nos permitan combatir en todas sus dimensiones los innumerables casos de pobreza extrema.

Así, una política pública que cambie ciertas normas de comportamiento con el objeto de acercar a las personas al estado de igualdad que estipula la Constitución será exitosa. Sin embargo, parte del éxito compromete a los que implementan dichas políticas a no pasar por las normas sociales de las comunidades, siempre y cuando éstas no alteren el acercamiento a formas de convivencia más democrática.

## **5) LIBERTAD**

Cuando se analiza desde el punto de vista ético un problema, es casi inevitable desembocar en el asunto de la libertad. ¿Qué es la libertad? ¿Para qué sirve? ¿Y qué tiene que ver con la pobreza?

De acuerdo con Rawls, las libertades básicas son la libertad política (que se traduce en el derecho a votar y a ser electo para ocupar puestos públicos); la libertad de expresión y de reunión (que significa la posibilidad de decir y expresar lo que se desea y de hacerlo en cualquier lugar y ante cualquier auditorio); la libertad de conciencia y de pensamiento (que no es otra cosa que la posibilidad de discernir de las ideas de los demás); la libertad de la persona (que incluye la libertad frente a la opresión psicológica, la agresión física y el desmembramiento); el derecho a la propiedad personal (que significa la libertad para obtener un patrimonio), y la libertad respecto al arresto y detención arbitrarios (tal como está definida por el concepto de estado de derecho<sup>35</sup>).

Vistas así las cosas, los límites a la libertad pueden tener un sentido negativo: ésta se ve acotada por un Estado que actúa en contra de estos parámetros. Esto es, en lugar de preservar los espacios, los restringe, arrojando arbitrariamente a alguien, no dejándolo expresar libremente sus ideas o no permitiéndole reunirse con quien desea.

Estas libertades básicas, al menos en teoría, están garantizadas en la mayoría de los países occidentales que viven bajo un régimen democrático electoral (bien sea con una carga presidencialista o parlamentaria). Pero, desde luego, las “libertades” serán garantizadas hasta allí y en donde la “seguridad nacional” o el propio sistema no se vean afectados o amenazados (pensar en los Estados Unidos, por ejemplo, después del 11 de septiembre). Además, no debe olvidarse que todo Estado tiene un aparato represivo y que éste actúa aún en contra de estas libertades, con tal de garantizar su supervivencia.

---

<sup>35</sup> Cfr. J. Rawls, Teoría de la justicia, p. 68.

Por lo demás, habría que estudiar con mayor profundidad lo que significa la libertad o el derecho de obtener una propiedad, pues si bien a primera vista puede interpretarse como la posibilidad de adquirir todo aquello que se desea, esto puede traducirse más bien en un deseo que una práctica: ¿cuántos no querrían adquirir aquello que no pueden obtener no por falta de libertad sino de dinero?

La libertad de adquirir no siempre se traduce entonces en la libertad de tener. Es un juego mucho más complejo que si bien establece, en teoría, la posibilidad de todos de poseer aquello que se desea, inmediatamente se ve restringida por la imposibilidad de cualquiera a hacerse de aquello que está más allá de sus posibilidades económicas. La libertad entonces se convierte en un hecho inmaterial y abstracto.

Para afianzar esta teoría, I. Berlin afirma que “si otras personas me impiden hacer algo que de otra manera hubiese hecho, en esa medida no soy libre; y si otros hombres restringen esa área más allá de cierto límite, se me puede escribir como un ser coaccionado y tal vez hasta esclavizado.”<sup>36</sup>

El sentido positivo de la palabra libertad se deriva del deseo que tienen los individuos de ser sus propios amos: “Yo deseo que mi vida y mis decisiones dependan exclusivamente de mí y no de fuerzas externas”. “Quiero ser mi propio instrumento y no depender de la voluntad de otros”. “Quiero ser sujeto y no objeto; moverme por razones, por propósitos conscientes que son míos, no por causas que me afecten, como si vinieran del exterior”. “Quiero ser alguien y no nadie; alguien que hace, que decide y que no espera que los demás tomen la decisión por él, quiero tener la posibilidad de dirigir mis acciones y de ninguna manera actuar por la sumisión a las leyes de la naturaleza y de otros hombres como si fuese un animal, o un esclavo incapaz de actuar como humano, esto es, concebir metas políticas propias y poder realizarlas”.<sup>37</sup>

El deseo, en efecto, es un campo fértil para afianzar la idea de la libertad. Desear actuar por sí mismo es una aspiración que filósofos y teóricos han utilizado para argumentar que la libertad se centra en un aspecto emocional del “querer ser”, antes que en el aspecto objetivo del “poder ser”. De acuerdo con esta visión, el hecho de interiorizar el deseo de hacer las cosas por uno mismo, da la posibilidad de que esto se concrete. La realidad, como la pobreza, muchas veces cuestiona esta teoría.

Partiendo de estas ideas, Ronald Dworkin y otros pensadores sostienen que hay medidas para disminuir la desigualdad y la pobreza, como el establecimiento de

---

<sup>36</sup> I. Berlin, “Two concepts of Liberty”, pp. 141-142

<sup>37</sup> Ibid., p. 140.

impuestos redistributivos y leyes sobre el salario mínimo, que son tiránicas<sup>38</sup>, pues están imponiendo a los individuos medidas que van en contra de lo que ellos desean.

## 6) IGUALDAD

Llegado a este punto, es necesario reflexionar sobre el tema de la igualdad. Se trata de un concepto que se puede enfocar desde distintos ángulos. Hacerlo así, permite a los teóricos afianzar argumentos que los lleven a fundamentar teóricamente la conveniencia de ciertas prácticas para que las sociedades permanezcan (o estallen).

Robert Nozick va todavía más allá cuando sostiene que la justicia es ajena a la igualdad, ya que cualquier principio de distribución impide que los hombres ejerciten su libertad. En este sentido, cualquier modelo de distribución tiene que obedecer las siguientes reglas:

1. Una persona que adquiere una pertenencia de conformidad con el principio de la justicia en la adquisición tiene derecho a esa pertenencia.
2. Una persona que adquiere una pertenencia de conformidad con el principio de justicia en la transferencia, de algún otro que tenía el derecho a ella, tiene el derecho a la pertenencia.
3. Nadie tiene derecho de tener una pertenencia si no es por la aplicación de 1 y de 2.

Al hablar de la justicia, Nozick rechaza lo que llama principios pautados de distribución, como pueden ser el mérito, las necesidades, etcétera, ya que le parece que impiden las transacciones voluntarias. Es el libre juego de la oferta y la demanda, la “mano invisible del mercado” y la economía basada en la competencia, la que a —decir de este teórico— regularán las cosas y colocarán a cada cual en su lugar. La pobreza, entonces, no debe combatirse porque se atenta contra la libertad individual de los seres humanos. Su sentencia es categórica: La igualdad es ajena a la justicia. La igualdad limita el ejercicio de la libertad.

Estos planteamientos, como es fácil advertir, sustentan la idea de que la desigualdad social es inevitable y que la existencia de estamentos en la sociedad es algo natural porque se basa en la posibilidad de los seres humanos de ser libres y de hacer exactamente aquello que desean.

Fredrich A. Hayek, sustenta la idea del egoísmo como elemento central en la búsqueda de la igualdad social, cuando afirma que cuando buscamos una

---

<sup>38</sup> R- Dworkin, “Do Liberty and Equality Conflict?”, p. 39.

justificación para las demandas de igualdad, encontramos que descansan en el descontento que los hombres más exitosos provocan sobre aquellos que no lo son; esto significa que descansan en la envidia.<sup>39</sup>

La tendencia moderna para gratificar esa pasión es disfrazarla en un papel celofán de justicia social que se ha desarrollado como una seria amenaza de la libertad (...). De por sí humana, la envidia es una de las fuentes de descontento que una sociedad libre puede eliminar.

A decir de Hayek, la envidia es el motor de la lucha por la igualdad social (que además corrompe la libertad). La envidia significa que quienes han sido marginados intenten “jalar” a aquellos que han sido favorecidos hacia “abajo” del estamento social.

Como puede verse, a final de cuentas, este argumento tiende a proteger a aquellos que se hayan en la cúspide de la vida social al resguardar su derecho a la libertad (consagrada por la economía de mercado, la posesión de bienes y el derecho a adquirir lo que desean) y al negar la posibilidad de una sociedad igualitaria en la que existan compensaciones o políticas para cerrar la brecha entre ricos y pobres.

Vistas así las cosas, la envidia particular es objeto de rivalidad y competencia. Rawls supone que es posible hacer comparaciones interpersonales en términos de libertad y oportunidad, de salario y bienestar. Podemos pensar que la envidia es la propensión a ver con hostilidad el bien mayor de los otros aun cuando el hecho de que los otros estén mejor no disminuya nuestra posición. Envidiamos a las personas cuya situación es superior a la nuestra (estimada por cierto índice agregado de bienes) y deseamos que sean privados de los beneficios aun si tenemos que dejar celosos de sus circunstancias mejores y generar cierta ansiedad que los lleva a tomar precauciones contra acciones hostiles provocadas por la envidia.

Así comprendida, la envidia es colectivamente perjudicial: el individuo que envidia a otro está dispuesto a hacer cosas que empeoren las situaciones de ambos, sólo para que la diferencia entre ellos se reduzca.

Desde otro ángulo, al analizar el asunto de la envidia, Kant acepta que se trata de uno de los mayores vicios de la humanidad, pero también afirma que la igualdad puede menoscabar la propiedad privada, pero no la libertad. Este argumento sale al paso de las tesis que se han venido exponiendo, porque devela un problema esencial: lo que está en juego no es la libertad en abstracto, sino el sistema económico concreto.

---

<sup>39</sup> F.A. Hayek, *The Constitution of Liberty*, p. 93.

Rawls incorpora la idea de que los principios de justicia se eligen en una situación de elección e incertidumbre, lo que garantiza la imparcialidad y elimina la posibilidad de la envidia. También Dworkin ha mostrado la posibilidad de eliminar la envidia de un sistema distributivo si se logra que los individuos tengan un acceso igualitario a los recursos impersonales y que se compensen las desigualdades que surgen de los recursos personales. Las desigualdades podrían ser subsanadas por un sistema de seguros que corresponde a un sistema redistributivo.

Thomas Nagel<sup>40</sup>, por su lado, expresa, en el debate político, que es posible reconocer cuatro tipos de igualdad: política, legal, social y económica.

Además, según él, las personas tienen dos clases de recursos: los personales y los impersonales. Los primeros son aquellos que la gente controla, como sus capacidades físicas y mentales, sus talentos y su salud. Dichos recursos son importantes para que una persona logre llevar a cabo sus proyectos y sus metas. Por su parte, los recursos impersonales son parte del medio ambiente de las personas y pueden poseerlos y transferirlos. A esta clase pertenecen el dinero, la tierra, la materia prima, los inmuebles y los derechos legales.

Los impuestos redistributivos reducirían la desigualdad de los recursos, tanto personales como impersonales.

Dworkin intenta conciliar la libertad con la igualdad cuando sostiene que los liberales aceptan dos principios:

El primero requiere que las personas tengan, en cualquier punto de sus vidas, diferentes grados de bienestar siempre y cuando las elecciones genuinas que han hecho sean más o menos costosas o benéficas para la comunidad, medidas por lo que otras personas quieren de su vida. Para alcanzar este principio es indispensable el mercado. El segundo requiere que las personas no tengan diferente grado de bienestar sólo porque tienen diferentes capacidades para producir lo que otros quieren, o que hayan sido favorecidos por la suerte. Esto significa que las distribuciones del mercado deben ser corregidas para que las personas se acerquen más a la distribución de recursos a la que llegarían de haber tenido ciertas diferencias de las ventajas iniciales, la suerte y las capacidades inherentes.<sup>41</sup>

---

<sup>40</sup> T. Nagel, "Equality", p. 107.

<sup>41</sup> Cfr. R. Dworkin, "Why Liberals Should Care about Equality", p. 207.

## **CAPÍTULO IV**

### **EL CASO DE MÉXICO**

Antes de comenzar el análisis correspondiente al capítulo dedicado a México, conviene recordar lo siguiente:

- 1) La globalización es un medio para fortalecer las instituciones nacionales y la capacidad de éstas.
- 2) El comercio internacional es parte de una estrategia de desarrollo, no su sustituto
- 3) Se requiere someter la maximización del flujo de bienes y capitales en el mundo, al aseguramiento de la prosperidad sostenida de los países, dentro de sus propios acuerdos sociales.
- 4) El desarrollo económico requiere de acción institucional fundada en el conocimiento local y el contexto doméstico.
- 5) Para alcanzar un mayor y mejor desarrollo nacional, es necesario complementar y adecuar la economía a políticas democráticas y contribuir a la reconstrucción de la economía global con base en la cooperación internacional.
- 6) Para que el mercado fortalezca sus propios cimientos, es necesaria una sociedad fuerte, con identidad propia.

Teniendo en mente estas prioridades, veamos qué nos dice al respecto la historia de México, reconociendo que su interpretación conlleva un alto grado de complejidad.

#### **A. Formación de instituciones**

Como se verá a continuación, México libró una ardua lucha para formar sus propias instituciones en condiciones muy difíciles, aún en tiempos de guerra, lo que debiera convertirse en el acicate que impulse a la sociedad mexicana en su conjunto hacia la obtención de una forma de vida con mayor equidad y desarrollo. Ahora, se requiere la participación y cohesión de todos: gobierno, sociedad civil, Ejército, medios de comunicación, etc.).

Para el análisis del período 1911-1924, resultan valiosos los trabajos del Lic. Fernando Paz Sánchez<sup>42</sup>, así como el del Lic. Antonio Ortiz Mena<sup>43</sup>.

### ***Creación de infraestructura, inversión privada, desarrollo bancario e industrial***

El Lic. Fernando Paz Sánchez nos dice que desde 1821 el capitalismo adquirió mayor relevancia en las relaciones sociales de producción existentes en el México independiente; los capitales privados encontraron nuevos sitios de inversión; se expandió el mercado de mercancías; y se estimuló la construcción y mejoramiento de caminos, con la operación regular del ferrocarril México-Veracruz, única vía existente en aquella época.

Para 1876-1910, se otorgaron todo género de facilidades al desarrollo de la banca y de la industria; se construyeron vías férreas; se habilitaron y modernizaron las instalaciones de los puertos más importantes de la República y se introdujeron los servicios eléctricos y telefónicos en las principales poblaciones y centros industriales del país. Sin embargo, regiones del sur y sureste del país no participaron de todos los beneficios señalados.

### ***Comunicaciones transportes, y tecnología***

El sector industrial registró un avance considerable, lo que favoreció el crecimiento urbano y la expansión de los servicios, principalmente la banca y el comercio.

La economía mexicana creció y ello permitió colocar un gran número de productos nacionales en el mercado externo, principalmente Estados Unidos. También fue necesaria la importación de bienes y capital extranjero; se inicia la explotación petrolera por parte de ingleses y norteamericanos.

En 1910, aún cuando comenzaba la Revolución, no se alteró el sistema bancario de manera significativa, debido a la buena relación del Presidente Madero con los banqueros.

Sin embargo, el potencial productivo de la economía fue severamente afectado, ya que, según relata el Lic. Antonio Ortiz Mena, el bienestar económico de la sociedad se redujo debido a la pérdida de vidas humanas, la destrucción de capital físico, la desarticulación de los mercados y la falta de un marco jurídico, que redujeron sensiblemente la producción, el empleo y en general, el bienestar económico de la sociedad.

---

<sup>42</sup> Paz Sánchez Fernando. La política económica de la Revolución Mexicana 1911-1924. Fondo Editorial FCA. UNAM. México, 2006.

<sup>43</sup> Ortiz Mena Antonio. El desarrollo estabilizador: Reflexiones sobre una época. El Colegio de México, Fideicomiso Historia de las Américas, Fondo de Cultura Económica. México 1998, p. 9

Ante esto, Madero siguió impulsando el libre comercio; alentando la política industrial mediante la exención de impuestos a la inversión en industrias nuevas; manteniendo altas tarifas arancelarias que protegían a las empresas nacionales de la competencia con el exterior; y también avanzando en materia de infraestructura.

### ***Explotación minera y petrolera, comercio internacional e inversión extranjera.***

En 1911, buena parte de los recursos provenientes del exterior se canalizaron a explotación de petróleo. Para 1913-1914, la producción de petróleo registró un repunte muy considerable

Durante el gobierno de Victoriano Huerta, el comercio exterior sufrió un serio quebranto. También la producción minera se resintió debido a la falta de regularidad y la insuficiencia de volumen en el suministro de insumos, tales como dinamita y petróleo, así como a la poca seguridad que ofrecían los medios de comunicación; la inversión extranjera directa se vio afectada por la falta de reconocimiento del gobierno de Estados Unidos al régimen de Huerta. La creación de las Secretarías de Industria y de Agricultura, así como la creación de un departamento especializado en problemas laborales, no detuvieron el descenso de la actividad económica, lo que propició la migración de poco más de 120 mil habitantes del centro de la República, hacia Estados Unidos, principalmente.

La producción destinada al comercio exterior se apoyaba principalmente en la explotación del petróleo y de minerales.

Las condiciones en que se vivía condujeron a una lucha revolucionaria, se limitó el desarrollo económico, debido a los grandes conflictos militares que tuvieron lugar para derrotar al viejo ejército federal y terminar con la dictadura de Victoriano Huerta; así como la cruenta lucha de facciones.

### ***I Guerra Mundial***

Estalla la I Guerra Mundial y México mantiene la neutralidad en el curso de la misma.

Luego, aumentan los precios de los productos mexicanos de exportación y se acelera el equipamiento de los ejércitos revolucionarios; la inflación propicia la devaluación del peso, pasando de \$2.01 por dólar en 1913 a \$217.29 a fines de diciembre de 1916. Los bancos prácticamente dejaron de operar.

El manejo de las casas bancarias se apoyaba en el Código de Comercio proveniente del Porfiriato. Así, se buscó imponer un marco de regulación y vigilancia más estricto sobre las instituciones bancarias y se prohibió la emisión de billetes impuesta a la banca privada.

En 1915 se establece la Comisión Reguladora e Inspectoría de Instituciones de Crédito, que revisa las reservas y clasifica los bancos en dos grupos: los que se regían por la Ley General de 1897 y los que se encontraban sujetos a convenios especiales suscritos antes de la Ley de 1897, entre los que destacaban el Banco de Londres y México y el Banco de Nuevo León. En 1916 se estableció la Comisión Monetaria.

### ***Reconstrucción nacional***

En 1916 se reúne el Congreso Constituyente y se presenta el proyecto de Constitución reformada, que estipulaba transformaciones sociales y económicas de gran alcance. Entre ellas, modificaba de manera muy significativa la forma de propiedad; confería al Ejecutivo Federal un poder muy amplio para intervenir en el derrotero de la producción agropecuaria y forestal del país, en el desarrollo de la minería y de la industria petrolera y en el crecimiento mismo de los centros urbanos del país.

En 1917, con la promulgación de la Constitución se inicia la reconstrucción nacional. Mientras tanto, las nuevas ideas y tendencias europeas destacaban la relevancia de los temas sociales y económicos. El Lic. Ortiz Mena nos dice que la principal corriente de este tipo que influyó en la Constitución Mexicana fue la del socialismo y que a finales del Siglo XIX las ideas marxistas de la Segunda Internacional tenían una amplia difusión y aceptación entre los movimientos obreros<sup>44</sup>.

### ***Banco de México***

Posteriormente, se da curso legal a las acciones previas a la integración de un nuevo gobierno. En esa Administración, el Presidente Venustiano Carranza, presenta una iniciativa que establece que el Banco de la República Mexicana (ahora Banco de México), sería manejado exclusivamente por el Gobierno Mexicano teniendo el monopolio de la emisión de billetes. Posteriormente se expidió la Ley del Banco de México (1925).

Es también en 1917 cuando el gobierno celebra el I Congreso Nacional de Comerciantes, conjuntamente con la Cámara Nacional de Comercio, donde se abordan temas importantes, tales como la modernización del comercio, medidas

---

<sup>44</sup> Ibid. P. 9

para evitar el encarecimiento de los artículos de primera necesidad y acciones para desarrollar el comercio interior y exterior; impulso a la construcción de vías de comunicación; etc.

A partir de 1918, se establecieron aranceles diferenciales en las tarifas de importación, según el trato que recibieran los productores nacionales en los distintos países. A pesar de los conflictos internacionales, el comercio exterior muestra saldos positivos en este período.

### ***Cimentación del Estado Mexicano contemporáneo***

Don Antonio Ortiz Mena menciona que fue en los gobiernos de Plutarco Elías Calles y sus sucesores, Emilio Portes Gil, Pascual Ortiz Rubio y Abelardo R. Rodríguez, cuando se sentaron los cimientos del Estado Mexicano contemporáneo. También nos dice que el Presidente Calles fue el estadista de la Revolución Mexicana y que su influencia fue determinante para la construcción del México moderno<sup>45</sup>.

En los años veinte y treinta su naturaleza empezó a definirse bajo la influencia de dos presidentes muy fuertes: Plutarco Elías Calles y Lázaro Cárdenas. Calles construyó un nuevo partido (el Partido Nacional Revolucionario PNR) y un Estado fuerte. El PNR, rebautizado como Partido Revolucionario Institucional (PRI) en 1946, aglutinaba a las principales fuerzas del país y se convirtió en una maquinaria muy poderosa que llegó a desempeñar el papel institucional que la iglesia o el ejército desempeñaban antes.

### ***Crisis severa***

En los primeros 50 años de vida independiente de México, Estados Unidos lo privó de la mitad de su territorio, y el país sufrió una invasión norteamericana y otra francesa. Se derrumbó el orden legal interno, las tierras eclesiásticas fueron confiscadas por el gobierno y vendidas a grandes terratenientes. Sin embargo, Angus Maddison y Asociados<sup>46</sup>, explican que en el período 1929-1950, México tuvo un crecimiento económico considerable. Cuando la depresión y la guerra afectaban a la mayor parte del mundo, nuestro país superaba a la mayoría de los países en términos del crecimiento del PIB y del PIB per cápita. Lo anterior legitimó las políticas adoptadas, orientadas hacia adentro y dirigistas.

Para reconstruir el orden legal interno, en esa época se puso en marcha el primer programa de seguridad social, con la expedición y aplicación de la Ley de Pensiones Civiles de Retiro. Asimismo, se creó el Banco de Crédito Agrícola; se estableció el Impuesto sobre la Renta (ISR) y se expidió un nuevo Código Civil.

<sup>45</sup> Ibid. P. 10

<sup>46</sup> Angus Maddison y Asociados. La economía política de la pobreza, la equidad y el crecimiento: Brasil y México. FCE. México, 1993.

En 1931 se expidió la Ley Federal del Trabajo y para 1932 se expidió un nuevo Código Penal; se favoreció el crecimiento de las empresas públicas, siendo la más grande de éstas Petróleos Mexicanos (PEMEX). La segunda Institución fue la Comisión Federal de Electricidad. Asimismo, se constituyeron nuevas instituciones de la banca de desarrollo, como el Banco Nacional Hipotecario y Nacional Financiera.

Cárdenas impartió a su Partido una ideología izquierdista que comprendió la reforma agraria; el control estatal de los recursos naturales, la banca y los seguros; la creación de una fuerte ala laboral dentro del partido; la moratoria de la deuda externa; la nacionalización de activos extranjeros, y una política exterior independiente. Con esta ideología y una organización partidista dotada de una sólida base de poder, Cárdenas fortaleció grandemente la legitimidad y el poder de la Presidencia mexicana.

## *II Guerra Mundial*

En 1940, el general Manuel Ávila Camacho, anunció de inmediato una política de “unidad nacional”, en vista de la segunda Guerra Mundial y sus posibles implicaciones: La política económica y social debía abandonar forzosamente las posiciones más extremas que asumió anteriormente.

En la última parte de su gobierno, el propio General Cárdenas había establecido ya ciertas políticas favorables para el desarrollo industrial. Además, la preocupación existente por la escasez de las manufacturas importadas en caso de guerra en Europa y de una activa participación de Estados Unidos señalaba también la necesidad de promover la industrialización.

Durante los años cuarenta hubo grandes inversiones nuevas, no sólo en la manufactura sino también en la agricultura comercial moderna con tierras de riego. Se promovieron grandes proyectos industriales con la asistencia de Nacional Financiera. En 1942 se creó Altos Hornos de México y se favorecieron los programas para el desarrollo de infraestructura, otorgando un fuerte impulso a la construcción de caminos y obras hidráulicas.

Al terminar la II Guerra Mundial, el entorno económico internacional para México se deterioró sensiblemente.

En suma, el período 1940-1946 fue un periodo de cambio rápido, con desplazamientos estructurales hacia la industria, bajo una política amplia de industrialización y con una congruente administración financiera y monetaria en las condiciones difíciles y la presión inflacionaria de tiempos de guerra. La distribución del ingreso y la extrema desigualdad prevaleciente sólo habían provocado débiles manifestaciones de interés.

Se inició una política claramente definida de desarrollo de la infraestructura (riego, electricidad y caminos) y de estímulo a la empresa privada. A esto se sumaban las relaciones más amistosas con Estados Unidos y una actitud más abierta hacia la inversión privada extranjera directa. Se favoreció a la agricultura privada en predios de tamaño mediano, y se otorgaron grandes incentivos a la industria manufacturera. Después del ajuste de la balanza de pagos y del tipo de cambio de 1947-1948, la política gubernamental se orientó hacia la obtención de préstamos del Banco Mundial, el Banco de Exportación e Importación de Estados Unidos y de los proveedores extranjeros.

### ***Política proteccionista***

En 1948 México decide no unirse al Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT) y mantener una política altamente proteccionista. México sostenía que la industrialización de tiempos de guerra había generado empleo e impulsado el proceso de modernización de abandono de la economía campesina y de enclaves mineros del pasado.

### ***Desigualdad extrema***

Es en la época del Presidente Miguel Alemán cuando la preocupación existente entre los economistas y los estadísticos los llevó a realizar los primeros intentos de medición de la distribución del ingreso personal. Por imperfectos que fuesen los cálculos, mostraban una desigualdad extrema, ya que 40% de la población ganaba 10% del ingreso, mientras que el 10% superior ganaba 40%.

A efecto de contrarrestar parcialmente la desigualdad del ingreso y extender el bienestar social, en 1947 se crea el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) ofreciendo beneficios de seguridad social y atención médica gratuita a los asalariados y sus familias en el sector formal, aunque no subsidios familiares ni un seguro de desempleo. Más tarde se creó un instituto similar para los empleados públicos federales y estatales, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE). Se crearon también otros sistemas, más limitados, para empleados y obreros del sector petrolero, el ferroviario y el bancario, así como para el personal de las fuerzas armadas. Durante el gobierno alemanista se construyeron nuevas instalaciones para la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).

### ***Devaluación como medida para acelerar el crecimiento***

Don Antonio Ortiz Mena nos recuerda que en 1954, las autoridades financieras de México decidieron adoptar una política que buscaba promover la expansión económica. El instrumento elegido fue el tipo de cambio. Por primera vez en nuestra historia se iba a llevar a cabo una devaluación no forzada por las

presiones de los mercados, sino como medida de política económica para acelerar el crecimiento.

En 1954, las autoridades financieras decidieron adoptar una política que buscaba promover la expansión económica. El instrumento elegido fue el tipo de cambio. Por primera vez en nuestra historia se iba a llevar a cabo una devaluación no forzada por las presiones de los mercados, sino como medida de política económica para acelerar el crecimiento.

Nos dice el Lic. Ortiz Mena que la devaluación se planeó con gran discreción. Los únicos enterados eran el presidente Ruiz Cortines, Antonio Carrillo Flores, Rodrigo Gómez y algunos de sus colaboradores en el Banco de México, Manuel Sánchez Cuen (director de Banobras), Raúl Ortiz Mena (director de Crédito en la Secretaría de Hacienda) y Raúl Salinas Lozano (director de Estudios Hacendarios).

El 17 de abril de 1954, sábado de Gloria, se anunció la devaluación del peso, que pasaba de 8.65 pesos por dólar a 12.50. La contradicción que el público percibió en el diseño y la ejecución de la política económica provocó gran descontento y desconfianza. Adicionalmente, la explicación que dio el gobierno sobre la devaluación fue muy técnica, lo que agudizó la confusión. La sorpresa y la desconfianza fueron tales que la fuga de capitales, que antes de la devaluación había sido relativamente baja, se aceleró y, en menos de 90 días, las reservas internacionales del Banco de México se redujeron a la mitad, a pesar el nuevo tipo de cambio.

Lo anterior ameritó que Don Antonio Ortiz Mena explicara de manera clara y sencilla lo ocurrido:

“Les expliqué que si bien era cierto que antes de la devaluación la economía se encontraba en una situación razonablemente buena, existía el riesgo de que, debido a la especulación, ocurriera una reducción importante de las reservas del Banco de México. Les dije que las reservas eran del pueblo de México y que había que cuidarlas. México era un país pobre que tenía mucho que comprar en el exterior y poco que vender. Como no nos alcanzaba, si no devaluábamos tendríamos que usar las reservas, y con ello nos empobreceríamos todos. Con la devaluación compraríamos menos del exterior y venderíamos más, lo cual implicaría un menor uso de nuestras reservas”.

El último año de gobierno del presidente Ruiz Cortines, 1958, fue sumamente difícil. El crecimiento del PIB se redujo a 5.3% y la inflación tuvo un ligero incremento con respecto al año previo. El país fue objeto de fuertes movimientos de agitación política y social que crearon una situación de

incertidumbre y desconfianza. Estos acontecimientos ocasionaron que el presidente Adolfo López Mateos iniciara su régimen, en diciembre de 1958, en condiciones muy delicadas. Los acontecimientos políticos y sociales de ese año fueron, en buena medida, consecuencia de la Guerra Fría que se vivía entonces.

## **B. El desarrollo estabilizador**

Durante los siguientes dos sexenios (1958-1970) se avanzó de manera sostenida en el desarrollo económico del país con estabilidad macroeconómica. A este período se le conoce como “desarrollo estabilizador”. Llama la atención la manera como se instrumentó esta estrategia de crecimiento económico con políticas macroeconómicas sólidas, por lo que se reproduce el texto de su autor, Don Antonio Ortiz Mena: “La estabilidad se buscaba no como un fin en sí mismo, sino como una condición indispensable para lograr un desarrollo económico y social sostenido.”<sup>47</sup>

“En 1958, bajo la encomienda del Lic. Adolfo López Mateos, se elaboró el documento Política Económica Nacional para el período de 1958 a 1964, el cual establecía un programa completo de acción en los diversos ámbitos de la economía mexicana. Partía del reconocimiento de los importantes avances que el país había logrado en los años recientes, y, en particular, destacaba la relevancia que comenzaban a cobrar en la economía nacional los sectores de la industria, el comercio y los servicios. Reconocía también que existían problemas económicos que por largos períodos no habían sido solucionados, así como nuevos retos que surgían con el propio desarrollo del país. El nivel de vida de la mayor parte de la población seguía siendo sumamente bajo, especialmente en el sector rural, y el inequitativo reparto de la riqueza y el ingreso nacionales no sólo entrañaba un grave problema social y político, sino que en sí mismo constituía un fuerte obstáculo para el desarrollo económico. Junto con el esfuerzo para aumentar la producción, se debían aplicar políticas específicas para elevar el nivel de vida del pueblo.”<sup>48</sup>

“El proceso inflacionario que el país había vivido durante varios años había mermado considerablemente el poder adquisitivo de los salarios y el nivel de la población, sobre todo la de menores ingresos. El compromiso de satisfacer las crecientes demandas de bienestar de una población en aumento se había traducido en un incremento notable del gasto gubernamental, que provocaba presiones inflacionarias adicionales sobre la economía. Por otra parte, habían surgido movimientos de agitación previos y posteriores al proceso electoral de

---

<sup>47</sup> Ibid pp45-47

<sup>48</sup> Ibid pp 45-47

1958, tales como protestas de telegrafistas, maestros, electricistas, petroleros y ferrocarrileros que amenazaban la estabilidad política.”

El plan hacía hincapié en que era necesario eslabonar adecuadamente las metas con los instrumentos y medios de acción. Los principales objetivos del programa fueron:

1. “Eleva el nivel de vida de la población, sobre todo de los campesinos, obreros y ciertos sectores de la clase media.
2. Continuar aumentando el ingreso nacional
3. Acelerar el proceso de diversificación de actividades productivas en la economía.
4. Avanzar en el proceso de industrialización dando preferencia a las industrias básicas
5. Lograr un desarrollo regional más equilibrado
6. Propiciar el aumento de la productividad de todos los factores de la producción, no sólo de la mano de obra.
7. Lograr un mejor aprovechamiento de los recursos financieros nacionales mediante una adecuada coordinación de las políticas monetaria, fiscal y de crédito para ampliar las fuentes de financiamiento no inflacionarias y coadyuvar al mantenimiento de la estabilidad cambiaria.
8. Preservar la paz interna a través de la vigencia de la Constitución y con el fortalecimiento del régimen democrático surgido de la Revolución.”

Para ello, se reasignaron funciones dentro de la estructura administrativa del gobierno federal: la Secretaría de Bienes Nacionales y de Inspección Administrativa se convirtió en Secretaría del Patrimonio Nacional, la cual controlaría la operación administrativa y financiera de los organismos públicos descentralizados; la Secretaría de Economía Nacional pasó a ser la Secretaría de Industria y Comercio y se le otorgaron amplias facultades para la determinación de los aranceles, que en esos años representaban una fuente muy importante de recaudación para el sector público; se creó la Secretaría de la Presidencia, con amplias atribuciones en materia de gasto e inversión públicos.

Cabe resaltar algunos factores importantes para el logro de los objetivos mencionados:

- **Planeación.**- Desde los inicios de su gobierno, el presidente López Mateos institucionalizó la planeación y otorgó a la Secretaría de la Presidencia la responsabilidad directa sobre la misma.
- **Lealtad, disciplina y confianza mutua.** Don Antonio Ortiz Mena dice en su libro que le explicó al Lic. López Mateos que para poder llevar a cabo

una política económica exitosa, necesitaba tener la confianza total del presidente de la República. Textualmente, dice: “yo reconocía que el presidente requería la certeza de que su secretario de Hacienda aplicaría la política económica con el objetivo único de servir al país y de servirlo a él. Por eso, junto con la petición que me diera su completa confianza, le pedí que me descartara como candidato en la carrera presidencial”. Y así fue, y los resultados fueron exitosos.

Para 1958 el PIB de México crecía a 5% anual. En 1959-1960, se mantuvieron las metas de desarrollo para la industrialización, el desarrollo de la agricultura moderna, la expansión de la industria turística, los cambios en el sistema financiero y bancario, el mejoramiento de las habilidades mediante la expansión educativa y la capacitación, programas de salud y bienestar, etc.

El gobierno de López Mateos trataba de seguir un curso orientado hacia el desarrollo, que contara con el apoyo de los organismos financieros multilaterales, con sede en Washington, y del gobierno de Estados Unidos.

El año de 1961 fue decisivo en muchos sentidos, principalmente a favor de las políticas del gobierno. México había virado hacia una posición de alejamiento de la Revolución cubana, al mismo tiempo que mantenía sus relaciones formales con el régimen de Castro, de acuerdo con la política tradicional de autodeterminación y no intervención. Las primeras decisiones del gobierno de Kennedy, en el campo de la política económica, favorecían claramente al marco de la Alianza para el Progreso<sup>49</sup>.

Al mismo tiempo, el gobierno pudo sostener que los principales objetivos e instrumentos de la Alianza para el Progreso –la reforma agraria, la reforma fiscal, las metas de salud, sanidad y educación, el incremento de la producción de alimentos, etc.- habían sido siempre elementos primordiales de la política de desarrollo de México. Estaba listo el escenario para estimular la inversión privada nacional y el acceso irrestricto al financiamiento multilateral, los créditos de proveedores y un volumen moderado de financiamiento de los bancos comerciales. La manera como se había nacionalizado en 1961 el sector de la energía eléctrica –mediante la compra de sus activos por el gobierno, con la ayuda de un préstamo otorgado por un grupo de aseguradoras norteamericanas- favoreció a México.

Sin embargo, las perspectivas de un crecimiento y un desarrollo sostenido no prosperaban, debido a lo siguiente: la industrialización se concentraba en la sustitución de importaciones, prestando escasa atención al mercado

---

<sup>49</sup> Angus

internacional de manufacturas en expansión. La protección excesiva y la gradual sobrevaluación de la moneda estaban minando la escasa competitividad que pudiera tenerse. La estabilidad de la moneda se había convertido en un artículo de fe, incluso con una inflación acumulativa moderada que indicaba la necesidad de ajustar la paridad tarde o temprano. La distribución muy desigual del ingreso, en términos del ingreso personal y de la participación factorial, seguía prevaleciendo, apenas contrarrestada –para un limitado conjunto de ingresos– por las políticas y los beneficios no salariales. Una encuesta de ingresos y gastos familiares, realizada en 1962-1963, revelaba que se había reducido por la desigualdad de los ingresos desde principios de los años cincuenta, aunque los deciles de ingresos medios parecían estar ganando una participación ligeramente mayor (Banco de México, 1974)<sup>50</sup>.

Esta estrategia de desarrollo permaneció durante el siguiente período presidencial. Pero en 1968, hubo un conflicto de grandes dimensiones, justo antes de los Juegos Olímpicos programados. No sólo estudiantes, sino también algunas familias de la clase media, salieron a la calle a protestar por la represión. El gobierno estaba convencido de que el movimiento estudiantil formaba parte de una conspiración internacional y estaba ansioso por limpiarlo todo antes de la Olimpiada de octubre. La escasa capacidad de negociación de ambos bandos, y quizá una división más profunda de lo que parecía a primera vista, llevaron a la matanza del 2 de octubre, por la que el Presidente asumiría más tarde su plena responsabilidad. El efecto sobre la economía no podía dejar de ser negativo, y el resto del sexenio de Díaz Ordaz se dedicó a curar las heridas abiertas en 1968.

El año de 1968 fue en muchos sentidos el final de una época de desarrollo estabilizador que había recurrido a un consenso amplio o una aceptación generalizada de las estrategias gubernamentales.

El PIB había experimentado un crecimiento medio anual de 6.6% entre 1950 y 1970, lo que se tradujo en un incremento de 3.3% anual del PIB per cápita, en promedio. Se promulgó una ley de reparto de utilidades y se creó la Comisión Nacional de Salarios Mínimos. Pero la desigualdad no se había reducido, y el número absoluto de los pobres, los poco instruidos y los analfabetos aumentó; no se había formulado ninguna política demográfica, la planeación familiar era casi nula.

### **C. Estrategia de desarrollo compartido**

Después de los acontecimientos de 1968, la nueva Administración hizo sentir la necesidad de legitimar al nuevo gobierno, por lo que anunció una nueva estrategia de “desarrollo compartido”, por oposición al “desarrollo

---

<sup>50</sup>Ibid, p. 47.

estabilizador”, que parecía comprometido con una serie vasta y compleja de cambios en la política económica y se creía que incrementando el gasto público y agrandando el sector público, se podría acelerar el crecimiento económico, y que los beneficios del desarrollo compartido se filtrarían con rapidez. Sin embargo, se vio frenado de inmediato por la falta de respuesta del sector privado que no confiaba en el enfoque de Echeverría, ni en su “estilo personal” de gobernar.

En términos macroeconómicos, después del estancamiento de 1971 se emprendió una expansión de la inversión pública que habría de tener consecuencias extraordinarias. A fines de 1972 se había incrementado el gasto público, lo que estaba generando insólitas presiones inflacionarias y requiriendo un vasto aumento de las importaciones de equipo. El índice del costo de la vida aumentó 12% en 1973, y el déficit de la cuenta corriente llegó a 2.4% del PIB. El ritmo se aceleró en los años siguientes, con una expansión generalizada y aparentemente caótica de las corporaciones del sector público, las empresas conjuntas y los fideicomisos. En 1972 Echeverría asistió a la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), en Santiago de Chile, donde manifestó su simpatía hacia el gobierno de Allende y anunció su propuesta de una carta de derechos y deberes económicos de los estados miembros de las Naciones Unidas. Poco tiempo después, en unión de Venezuela, México impulsaba la creación de un nuevo organismo, el Sistema Económico Latinoamericano (SELA), que se encargaría de coordinar las políticas comerciales y económicas hacia las naciones industrialmente avanzadas. Echeverría creó así gran animosidad entre los empresarios mexicanos<sup>51</sup>.

En el campo de los energéticos, la política gubernamental –a través de PEMEX– había sido la provisión de los productos petroleros, al menor precio posible, para el desarrollo agrícola e industrial del país, así como para la transportación urbana e interurbana y la generación de electricidad. El gobierno se negó a permitir que el capital privado extranjero participara en la exploración petrolera (aunque se autorizaron algunos proyectos conjuntos de alcance limitado que luego se cancelaron). Como una gran corporación estatal, PEMEX se veía en dificultades: no podía generar recursos suficientes para su propio desarrollo, y al mismo tiempo se convertía en una carga importante dentro del presupuesto federal.

En 1973, a causa de la elevada tasa de crecimiento del consumo nacional de energéticos y el lento desarrollo de la industria petrolera nacionalizada, México se convirtió en un importador neto de petróleo crudo (70,000 barriles diarios), precisamente en el momento del primer choque petrolero. Esto no frenó la

---

51

expansión. En vista de la creciente inflación, y para mantener la paridad fija de 12.50 pesos por dólar, el gobierno había empezado a contratar préstamos con los bancos comerciales y en los mercados de eurodólares y petrodólares. La deuda pública externa llegaba apenas a 4,000 millones de dólares cuando Echeverría tomó el poder; a fines de 1976 se había *quintuplicado*, para llegar a 21,600 millones de dólares, y la participación de los préstamos comerciales a corto plazo había aumentado sustancialmente por comparación con los préstamos de los organismos financieros multilaterales. La deuda del sector privado llegaba a 6,300 millones de dólares.

El Banco de México se convirtió en una imprenta para el financiamiento de los crecientes déficit presupuestarios y de las empresas públicas. Así perdió poder y respetabilidad. Durante la primera parte del gobierno de Echeverría, se habría justificado una corrección de la sobrevaluación del tipo de cambio, ya que así se promoverían sustancialmente las exportaciones. Pero el propio Presidente, o sus asesores más cercanos, no podían entender las implicaciones de una política que aumentaba con gran rapidez la demanda agregada al mismo tiempo que mantenía una moneda cada vez más sobrevaluada. La esperanza en el potencial del petróleo no se materializó de inmediato, si es que existía. A medida que se aproximaba el último año de su gestión, en 1976, se perdía la confianza y, al conocerse el déficit de cuenta corriente de 1975 (4.7% del PIB), hubo una estampida de capitales hacia cuentas bancarias en Estados Unidos.

En septiembre de 1975, en forma autoritaria y pasando por alto los procedimientos institucionales del PRI, Echeverría había logrado que la gran confederación laboral anunciara su selección de candidato para la siguiente elección presidencial: José López Portillo, su amigo desde la adolescencia y secretario de Hacienda. Es posible que esta selección tratara de asegurar la continuidad de la política populista. Infortunadamente, la inflación se salió de control en 1976, al igual que el desequilibrio externo, y la fuga de capitales se aceleró en medio de toda clase de rumores acerca de la inestabilidad política. En agosto de 1976 la devaluación se hizo inevitable: el país se vio sacudido cuando la paridad de 12.50 se convirtió intempestivamente en una flotación que llegaba a 26 pesos por dólar. Poco tiempo después ocurría una nueva caída. Los últimos meses del gobierno fueron caóticos.

A pesar de todo, se lograron algunas reformas. Se abrió el sistema político a una representación más amplia de los partidos minoritarios en el Congreso. Hubo una vasta expansión de los sistemas de investigación y de salud. El gobierno adoptó una política demográfica (que en opinión de algunos observadores llegaba quizá diez años tarde) que promovía una declinación de la tasa de fecundidad, principalmente mediante programas de planeación familiar con

patrocinio oficial. Se emprendieron varios proyectos industriales grandes, en los campos del acero y la petroquímica, entre otros.

El objetivo inicial de esta Administración era el mejoramiento de la distribución del ingreso, pero la encuesta de ingresos y gastos familiares de 1977, no reveló ningún mejoramiento apreciable sobre las condiciones existentes en 1973, e incluso en 1950 (México, INEGI, 1977).

#### **D. Auge y declinación petrolera, 1976-1982.**

Al iniciar el período 1976-1982, se trabajó en el restablecimiento de la confianza de los empresarios nacionales. Asimismo, el presidente López Portillo “pidió perdón” al pueblo por la incapacidad de los gobiernos anteriores para elevar los niveles de vida de los pobres. El régimen estaba “en deuda” con el pueblo, y López Portillo se comprometía a pagar esa deuda.

Por otra parte, había que enfrentar la crisis de divisas provocada por el gasto excesivo del gobierno anterior, por lo que se firmó un acuerdo con el FMI, mismo que parecía razonable, en vista de las aportaciones de petróleo crudo que se esperaban, en virtud de que en 1972-1973 se habían encontrado abundantes depósitos de petróleo a grandes profundidades y en el mar.

Don Antonio Ortiz Mena hace un relato muy preciso de los acontecimientos vividos durante el período 1976-1982, mismo que se presenta a continuación:

“En 1977 se inició un auge moderado, basado en el incremento de las exportaciones petroleras y de los préstamos externos, otorgados principalmente por bancos comerciales. Esto permitió que la inversión pública aumentara con rapidez. La estrategia inicial fue una expansión de la inversión entre mediados de 1978 y 1980, otorgando prioridad a la propia industria petrolera y emprendiendo vastos proyectos industriales del sector público, de expansión de la generación de energía eléctrica (incluidas dos plantas nucleares de dimensiones considerables), de desarrollo portuario y de reconstrucción de la infraestructura urbana y la transportación. También se alentó el desarrollo de la empresa privada, con la asistencia de préstamos externos. El petróleo y el gas natural del subsuelo se consideraban una garantía suficiente para un endeudamiento externo sin límite por parte del sector público y del sector privado (y para préstamos sin límite por parte de los bancos), y la estabilidad de la moneda inspiraba confianza a la comunidad financiera internacional. Los años de 1981 y 1982 se destinarían a la consolidación de las ganancias obtenidas en los dos años intermedios del régimen, de modo que México disfrutaría de oportunidades sin límite con una prosperidad generalizada para todos. Estos objetivos se establecieron en un Plan Nacional de Desarrollo para 1978-1982, cuyos detalles se precisaban en gran número de planes sectoriales. Se esperaba que el producto interno bruto creciera a una tasa media de 8% anual”.

Pero lejos de crear una fase de “riqueza administrada”, que el propio Presidente había anunciado, la economía se sobrecalentó rápidamente. La inversión agregada –tanto pública como privada- creció a una tasa media anual de 16.8% durante 1978-1980, y el consumo agregado creció al ritmo sin precedente de 8.3% anual. No se requería un análisis muy refinado para adivinar que la expansión de la demanda real conduciría a un aumento de las importaciones, sobre todo para los grandes proyectos de desarrollo (por ejemplo, el programa de la propia industria petrolera).

La creciente sobrevaluación del peso también inducía las importaciones; la inflación se encontraba consistentemente por encima de los pronósticos oficiales. Inevitablemente, un alto ritmo de crecimiento invitaba al dispendio y la corrupción, y en virtud de que la producción de petróleo crudo aumentó a 2.7 millones de barriles por día y el valor de las exportaciones crecía de apenas 400 millones de dólares en 1974 a casi 2,000 millones en 1978, con la promesa de nuevos incrementos rápidos, las importaciones generales de bienes se elevaron correspondientemente. ¡En 1978-1980, las importaciones de bienes crecieron a una tasa media anual de 49.1 por ciento!

La Secretaría de Hacienda no aprovechó el auge para implantar una reforma fiscal real. Se creó un impuesto al valor agregado de 15% para sustituir a los impuestos a las ventas en cascada, pero el nuevo impuesto atizó la inflación y estaba mal administrado. El dólar se convirtió en el más barato de los bienes. De nuevo se pasaron por alto los males de la sobrevaluación y el exceso de liquidez.

Con el segundo choque petrolero de 1979, y su efecto claro en el valor de las exportaciones de petróleo –que llegó a 9,400 millones de dólares en 1980- se abandonó toda precaución. A medida que aumentaba el déficit de la cuenta corriente, se obtenían nuevos préstamos externos para financiarlo, a tasas de interés real negativas durante cierto tiempo. El bienio de la consolidación se convirtió rápidamente en una carrera vertiginosa, un extraordinario ciclo de auge y depresión. El déficit del sector público había crecido en 1980 a 6.5% del PIB, y seguía aumentando. A mediados de 1981 el gobierno hizo caso omiso de las advertencias de que se estaba debilitando el precio internacional del petróleo crudo. El Presidente se desentendió de la cuestión señalando que el dólar se encontraba en fuerte posición, lo que beneficiaba a las exportaciones petroleras. La expansión excesiva de la economía, el retraso del ajuste del tipo de cambio a la paridad real, un sentimiento generalizado de que la inflación no podría contenerse, eran factores que contribuían –de nuevo en un momento político crítico, cuando estaba a punto de anunciarse al nuevo candidato del PRI a la Presidencia de la República (septiembre de 1981)- a allanar el camino para una pérdida de confianza y una extraordinaria fuga de capitales. La liquidez se encontraba en su máximo nivel y las tasas de interés en Estados Unidos eran atractivas incluso para el tenedor poco refinado de pequeñas cantidades de tal liquidez. Nunca antes había presenciado México tales multitudes de personas que hacían fila en las ventanillas de los bancos, día tras día, para comprar billetes y giros en dólares.

El peso flotaba hacía abajo a principios de 1982, y en la primavera se hizo un esfuerzo para detener la avalancha, sin llegar a un acuerdo con el FMI. Miguel de

la Madrid, el candidato presidencial del PRI, quien como secretario de Programación y Presupuesto había administrado la estrategia de desarrollo, se alarmó y exigió- como lo había hecho Echeverría- que “su propio” secretario de Hacienda se hiciera cargo de la situación. Se improvisó un débil programa de estabilización, pero sin tener ningún control real sobre el gasto presupuestario ni sobre la expansión del sector de las empresas paraestatales. El esfuerzo resultó inútil, ya que en agosto se vio obligado a anunciar al FMI, el Tesoro de Estados Unidos y la comunidad financiera mundial, que México se encontraba prácticamente insolvente (aunque Silva Herzog habló de “liquidez”. Durante 1981 se habían obtenido préstamos a corto plazo en grandes paquetes, por un total de 20,000 millones de dólares, a fin de contrarrestar el déficit de cuenta corriente, la fuga de capitales y los intereses de la deuda. Durante los primeros seis meses de ese año, el sector privado había podido obtener todavía préstamos por un total adicional de 6,000 millones de dólares en términos netos.”

A mediados de 1982 ya no quedaba dinero fresco disponible. Las medidas de ajuste tomadas en abril eran demasiado pequeñas y habían aparecido demasiado tarde. La confianza estaba completamente destruida. López Portillo reaccionó con desesperación, anunciando, para la mayor sorpresa de todos, en su mensaje del 1 de septiembre al Congreso, que ese día se nacionalizarían los bancos, y que se implantaría de inmediato un control de cambios total y comprensivo (antes se habían aplicado algunas medidas de control parciales y poco eficaces). Pero el gobierno seguía manteniendo un tipo de cambio muy sobrevaluado, de modo que de inmediato surgió un mercado paralelo. No se tuvo en cuenta el problema especial de las transacciones fronterizas entre México y Estados Unidos. En virtud de que el nuevo director del Banco de México, Carlos Tello, un conocido economista a quien se identificaba con la izquierda, decidió reducir las tasas de interés internas, todo el proceso de los préstamos bancarios tendió a realizarse fuera del sistema bancario (la desintermediación financiera). La confianza extranjera en México había disminuido más aún, poco tiempo antes, por la conversión forzosa de las cuentas en dólares, que habían sido legales y habían atraído fondos a corto plazo del exterior, en pesos a una tasa artificialmente elevada (de dólares por pesos).

En 1982, la inflación alcanzaba una tasa superior a 100%. El nuevo presidente no tenía más alternativa que reducir el gasto del sector público y prepararse para una difícil negociación con el FMI como punto de partida para la reestructuración de la deuda externa.

El déficit del sector público, que había llegado a 17% del PIB en 1982, era el objetivo primordial de la política de ajuste. Se redujeron los subsidios, se pospuso la inversión y se disminuyeron los sueldos y salarios reales del sector público. La recesión se presentó de inmediato y provocó una drástica declinación de las importaciones.

Hubo necesidad de reducir los salarios reales, contando con la ayuda de un entendimiento con los trabajadores sindicalizados. Se logró el objetivo de reducir de inmediato la tasa inflacionaria, aunque no en la medida prevista. México había entrado a una fase de inflación inercial desconocida hasta entonces, donde los sectores económicos y empresariales descontaban rápidamente la inflación para

protegerse. Para las transacciones comerciales y oficiales se implantó un tipo de cambio controlado, deslizando, con un tipo libre llamado paralelo.

La economía real declinó marcadamente durante la primera mitad de 1983. La perspectiva de un débil resurgimiento de la inversión pública y privada, o de la ausencia total de un resurgimiento, al mismo tiempo que crecía con rapidez la fuerza de trabajo, daba escasas esperanzas en el campo del empleo y el del mantenimiento del ingreso real de los asalariados y de los grupos de ingresos bajos en general.

El gobierno se esforzó considerablemente por negociar nuevos acuerdos con el FMI, como una base para la reestructuración de una gran parte de la deuda externa del sector público. El primero de tales acuerdos se logró con éxito en 1983, por un total cercano a los 23,000 millones de dólares; el segundo se concluyó en 1984, por un valor de 48,000 millones de dólares.

A fin de ayudar al sector privado a reducir su deuda externa, el Banco de México estableció un fideicomiso (Ficorca). Las empresas podían depositar pesos con una garantía de divisas por parte del Banco de México, el que transferiría los pagos a bancos acreedores en fechas que se especificarían más tarde.

Aunque la reestructuración aliviaba la carga de la amortización, la cuenta de los intereses seguía siendo muy elevada y su financiamiento requería un gran superávit comercial. En 1982 se logró un superávit de 6,800 millones de dólares, y en 1983 otro mayor, por valor de 13,800 millones, puesto que las exportaciones totales pasaron de 21,000 millones de dólares por año en 1982-1983, se posibilitaban los pagos de intereses por la gran estabilidad del mercado petrolero y por la drástica caída de las importaciones derivada de la declinación del PIB y del efecto de la depreciación de la moneda.

En 1984 y 1985 se reanudó el crecimiento económico y el gasto del sector público superó las cifras programadas. Se permitió que el consumo privado aumentara 2.5% y fue sustancialmente mayor que el convenido con el FMI; también se permitió la flotación del tipo de cambio real.

Para mediados de 1985 debían tomarse medidas de ajuste más radicales. En julio se devaluó 19% el peso controlado y se colocó sobre una escala deslizando que se ajustaba diariamente por el mercado, en lugar de depreciarse por una cantidad fija nominal cada día. Se anunció una reducción del gasto público, incluido el despido de miles de trabajadores públicos. Al mismo tiempo, el gobierno anunció su intención de unirse al GATT y abolió la licencia de importación en un gran porcentaje de rubros arancelarios. Todo esto tenía un claro efecto deprimente en la economía real. El PIB bajó durante el resto del año, mientras que la inversión privada y pública declinaba con rapidez.

El proyecto de presupuesto del gobierno central para 1986 se elaboró bajo el supuesto de que el precio medio del petróleo crudo sería de 22 dólares por barril. Pero el precio bajó a menos de 10 dólares en el siguiente abril y también declinó el volumen de las exportaciones petroleras. El resultado neto fue una pérdida de los ingresos de divisas proyectados en cerca de 8,000 millones de dólares, y una baja de

las recaudaciones de impuestos equivalente a 4% del PIB. El año de 1986 registró un gran retroceso, ya que el PIB bajó 4% y la tasa inflacionaria llegó a 74%. El ingreso real per cápita estaba 14% por debajo del de 1980. El alivio sólo podría provenir de nuevas negociaciones de la deuda externa.

Las negociaciones, emprendidas en la segunda mitad del año, terminaron apenas en marzo de 1987, de modo que hubo de posponerse la implantación de una política de recuperación interna. Finalmente se obtuvo un paquete de 12,000 millones de dinero fresco, de cuya suma habrían de aportar los bancos acreedores 6,000 millones de dólares y una cantidad igual los organismos financieros multilaterales.

La perspectiva externa mejoró hacia el final de 1986, con la elevación del precio del petróleo crudo a niveles superiores a los pronosticados y un aumento apreciable de las exportaciones de manufacturas. Hubo también un retorno moderado de los activos financieros privados depositados en el exterior, inducido en parte por la especulación de la bolsa de valores de México y por las elevadas tasas de interés reales. A mediados de 1987, las reservas brutas de oro y divisas fluctuaban entre 13,000 y 14,000 millones de dólares.

En diciembre de 1987 el gobierno emprendió un nuevo curso, tratando de destruir las expectativas inflacionarias con una política de ingresos y precios. Este esfuerzo se fortaleció en febrero de 1988, con un pacto voluntario entre el gobierno, los grupos empresariales, los sindicatos y las organizaciones campesinas para congelar los precios de los productos básicos y mantener la estabilidad salarial. El gobierno se comprometió a conservar la austeridad fiscal, manteniendo un superávit de 8% del PIB en el llamado presupuesto primario (es decir, antes de contabilizar los pagos de intereses). También abolió el gobierno la mayor parte de las licencias de importación, racionalizó los aranceles y se deshizo de más de la mitad de las 1,200 empresas estatales. A fin de proveer un ancla para las expectativas, se congeló la tasa de cambio. Este enfoque logró reducir drásticamente la inflación durante 1988, pero a un alto costo. El congelamiento del tipo de cambio redujo la competitividad en los mercados externos, indujo un aumento en las importaciones, provocó una gran reducción en el superávit comercial y una gran disminución de las reservas. La tasa de interés interna tenía que ser muy elevada en términos reales (2-3% mensual) para desalentar la fuga de capitales, lo que creaba dificultades adicionales para el establecimiento de un equilibrio fiscal. El pacto tuvo también un alto costo político.

Es evidente que la crisis tuvo grandes efectos sociales. El PIB real per cápita bajó 15% entre su nivel máximo de 1981 y el de 1988, y el ingreso real se redujo más aún por el empeoramiento de los términos de intercambio y del servicio de la deuda. El salario mínimo de 1987, en términos reales, estaba 41% por debajo del nivel de 1981. La calidad de los servicios sociales era baja. La austeridad gubernamental redujo considerablemente los ingresos reales de los empleados del sector público. El sector financiero privado se vio afectado gravemente por la nacionalización bancaria, y la declinación de la actividad económica deterioró profundamente la situación de muchas empresas. Los individuos ricos y los relativamente prósperos que transfirieron sus activos al exterior se habían protegido contra estas pérdidas. En efecto, resulta muy difícil una evaluación correcta de la repartición de la miseria. El salario mínimo tiene una importancia limitada como guía de los ingresos reales, y los procesos de depreciación del tipo de cambio real, liberalización de las

importaciones, y nacionalización seguida de la privatización, han redistribuido el flujo de los beneficios y las rentas entre las industrias. La incidencia fluctuante de las políticas de inflación y ajuste ha tenido efectos muy numerosos, difíciles de rastrear.

## BIBLIOGRAFIA

1. **ANGUS, MADISON Y ASOCIADOS.** La economía política de la pobreza, la equidad y el crecimiento. Brasil y México. FCE. México, 1993.
2. **BANCO MUNDIAL.** Informe sobre el desarrollo mundial 2003. Desarrollo sostenible en un mundo dinámico. Transformación de instituciones, crecimiento y calidad de vida. Banco Mundial, Mundi-Prensa Libros, S.A. y Alfaomega Grupo Editor, S.A. EUA 2003
3. **BANCO MUNDIAL. México,** Alianza Estratégica con el país. BIRF, Banco Mundial. EUA, 2004
4. **BLANCO Mendoza Herminio.** Las negociaciones comerciales de México con el mundo. FCE. México, 1994.
5. **CAMPOS Julieta. ¿Qué hacemos con los pobres?** La reiterada querrela por la nación. Aguilar Nuevo Siglo. México, 1995.
6. **CEPAL,** Globalización y desarrollo. Documento coordinado por José Antonio Ocampo, Secretario Ejecutivo. Brasilia, Brasil, 2002.
7. **CLAVIJO** Fernando (compilador). Reformas Económicas en México 1982-1999. CEPAL, CFE, Estrategia y Análisis Económico Consultores, S.C. México, 2000.
8. **De Rivero Oswaldo.** El mito del desarrollo. Los países inviables en el siglo XXI. FCE. Perú, 1998
9. **DIETERLEN** Paulette. La pobreza: un estudio filosófico. UNAM, IIS, FCE, México, 2003.
10. **FROMM** Erich. El miedo a la libertad. Paidós, 1947
11. **GIRAUD** Pierre-Nöel. La desigualdad del mundo. Economía del mundo contemporáneo. FCE. México, 2001.
12. **GUILLÉN** Romo Héctor. México frente a la mundialización neoliberal. Biblioteca ERA México 2005.
13. **HERNANDEZ Laos** Enrique, Velásquez Roa Jorge. Globalización, Desigualdad y pobreza. Lecciones de la experiencia mexicana. UAM, Plaza y Valdés Editores. México, 2003.
14. **Hirsch, Joachim,** “¿Qué es la globalización?”. Cuadernos del Sur, Buenos Aires, mayo 1997
13. **JACKSON** Robert y Scrensen George. Introducción a las Relaciones Internacionales. Cap. 5 Sociedad Internacional
15. **ORTIZ MENA Antonio.** El desarrollo estabilizador: reflexiones sobre una época. Fideicomiso Historia de las Américas. Serie Hacienda. Coordinada por Alicia Hernández Chávez. El Colegio de México. Fideicomiso Historia de las Américas. FCE. México, 2000.

16. **PAZ** Sánchez Fernando. La política Económica de la Revolución Mexicana. 1911-1924. Fondo Editorial FCA UNAM. México, 2006.
17. **POLANYI** Karl. La Gran Transformación. Los orígenes políticos y económicos de nuestro tiempo. CFE.. México, 2003.
18. **SOLIMANO** Andrés (compilador) Desigualdad Social Valores, crecimiento y el Estado. Lecturas El Trimestre Económico. FCE.. México, 2000.
19. **VILLARREAL** René. La contrarrevolución monetarista. Teoría, política económica e ideología del neoliberalismo. Océano, FCE. México, 1986
- 20.

Todos los diagnósticos llevan al mismo lugar: una educación de calidad es la llave para que el país salga de la mayor parte de sus problemas estructurales. Esto requiere, a su vez, maestros de calidad, actualizados, con vocación y disposición auténticas. Si no entendemos esa simple ecuación, podemos pasarnos años engañándonos, creyendo que avanzamos cuando estamos en el mismo lugar. El mejor maestro es el que tiene la verdad como herramienta. Felicidades.