

## IV

# MODERNIZACION ECONOMICA Y LA NECESIDAD DISTRIBUTIVA

Un problema y un reto. La integración transnacional tiende a segmentar a las sociedades nacionales generando diferentes mercados no sólo económicos sino también políticos y culturales según su grado de internacionalización. Los grupos ricos de la ciudad de México, Caracas o Sao Paulo tienen un modo de vida (económico y cultural) equivalente a los de grupos que viven en Nueva York o en París y alejados del tipo de vida que llevan sectores vecinos de su propia ciudad. Surge una nueva heterogeneidad estructural. Hoy la sociedad latinoamericana ya no es un archipiélago de islas sino un orden segmentado y ello cambia el carácter de la exclusión social.

### **El nuevo sentido de la exclusión social**

La expresión más dramática del ajuste y de las secuelas del pago de la deuda es la pobreza y la desigualdad. En un mundo cada vez más internacionalizado el deterioro de la posición comercial está vinculado al retraso tecnológico de cada país. Según N. Lechner "el nuevo intercambio desigual en la economía mundial no se realiza entre bienes primarios y productos industrializados sino entre bienes y servicios con diferentes componentes tecnológicos"<sup>57</sup>. Esta tendencia tiende a marginar a las economías latinoamericanas en la medida en que no pueden importar alta tecnología porque no exportan suficientes productos industrializados y no pueden exportar productos industrializados porque su base industrial es obsoleta, debido a la falta de las indispensables importaciones de alta tecnología. De esta forma la brecha tecnológica dificulta un aumento de la productividad y en consecuencia de la competitividad. Hay que recordar que sólo cumpliendo con los niveles de calidad internacional, México y América Latina pueden superar su posición periférica.

<sup>57</sup> Lechner, N. (1990 b). "Modernidad y modernización", en *Semanario Política, El Nacional*, octubre, México, D. F.

Un tercio de la población latinoamericana está excluida de mercados formales de trabajo o tiene carencias graves en niveles de vida. Nuestras sociedades siguen siendo duales, pero de manera moderna; es más, hoy en día, los sectores excluidos compiten por el "modo de vida moderno". Son marginales no por sus valores y aspiraciones, sino en relación con el proceso de modernización que dado el creciente peso de la tecnología es incapaz de integrarlos, generando un desempleo estructural. Esto es, hoy nos enfrentamos a un nuevo tipo de exclusión, producto del propio proceso de modernización. Ya no se trata de un sector al margen del sistema capitalista, sino incorporado pasivamente (Lechner, N. 1990b).

El efecto principal de la crisis consiste en deteriorar la relación presente-futuro. Ello ocurre cuando las expectativas de ascenso individual y de integración social se derrumban. En ese momento la exclusión social deviene en insostenible y se deslegitima el orden establecido. Sin embargo en la medida en que el cálculo individual, de costo-beneficio, confiesa su precariedad, se revaloriza la responsabilidad social por el futuro. El futuro vuelve a ser enfocado como una construcción colectiva motivando la demanda de democracia. Ello provoca reacciones de solidaridad, reivindicando la defensa de lo colectivo y por tanto la intervención del Estado y el restablecimiento de la institucionalidad democrática.

La modernización es valorada por gobiernos tan dispares como el de México y el de Haití. La modernización deviene en símbolo de bienestar material. Lo novedoso es que ahora modernización se identifica con la integración transnacional. Se ha diluido la denuncia del imperialismo. También la propuesta de un Estado nacional popular desvinculado del capitalismo mundial chocaría con las ideas prevalecientes. Y en consecuencia no se puede renunciar a la modernización por razones económicas pero tampoco por motivos culturales.

En consecuencia, el valor atribuido a la modernización altera el carácter de la desigualdad y pobreza consiguientemente. Esto es, la exclusión de una parte importante de la población no es aceptada en términos político-institucionales pero sí como fenómeno social. Esta legitimidad depende: a) de que no existe una barrera oficial entre integrados y excluidos y b) de la promesa de una recompensa o sea de una imagen de futuro. Se señala así un elemento de racionalidad normativa. La referencia a un orden alternativo, a un futuro diferente (Lechner, N. 1990 b).

De acuerdo con este autor, la modernización es un proceso socialmente valorado en cuanto conlleva una reflexión normativa que limita la exclusión presente a una integración social futura (la modernidad). Vale decir, la dinámica de la modernización se apoya, en definitiva, en una noción de lo colectivo, para la comunidad.

Tales nociones son difusas y de difícil institucionalización, ello afecta al proceso de modernización, siempre expuesto a explosiones de frustración social. Esto es, los problemas de América Latina radican no tanto en un déficit de modernización (que lo hay) como en la precariedad de su modernidad.

Desde todos los enfoques, (i. e. visiones liberales y conservadoras) se ve al cambio social como el centro de su perspectiva, se atribuye a la política un carácter fundamentalmente instrumental, al servicio de uno u otro principio de reorganización social. Este enfoque -ambos- desconoce y desvirtúa otras dimensiones de la política, en particular la construcción normativa y la expresión simbólica de un orden colectivo. Cuando hablamos de informales, de desempleo y de pobreza -nos dice Lechner- también se habla de la posibilidad de empleos, riqueza y bienestar. Sólo en el marco de esa normatividad, de esa promesa, la exclusión adquiere su significado moderno. Esto es, existe la posibilidad de construir un consenso colectivo, público que resuelva esta problemática. Ello implica establecer una relación entre política y sociedad en tanto tensión ineludible e irreductible. En ese sentido existe una precariedad en nuestra idea de modernidad. En esta perspectiva la reforma del Estado y las reformas políticas constituyen un desafío prioritario.

Durante mucho tiempo se desdeñó la democracia formal pues se consideraba la igualdad ciudadana incompatible con las desigualdades socio-económicas. Se privilegió el cambio social como premisa necesaria y suficiente para llegar a una democracia sustantiva. Sin embargo, hoy hemos llegado a una revaloración de la institucionalidad democrática. Su afianzamiento está fuera de toda duda.

Cuando el proceso y la transición democráticas son frágiles, los recurrentes estallidos de descontento social llaman la atención sobre situaciones de desigualdad que se extienden en lugar de disminuir. Debemos de reconocer el hecho -producto de la modernización- que la exclusión de un tercio de la población es la realidad de nuestros países (aunque ello no debe ser obstáculo para desplegar el mayor esfuerzo posible). No existe actualmente alternativa a la dinámica de la modernización y ello implica abandonar una doble ilusión: considerar la marginación un obstáculo al desarrollo y en segundo, hacer de su solución un objetivo político. La exclusión social deviene y proviene de la propia modernización que conlleva la integración transnacional.

En un momento en que se afianza y se transita a la democracia y se empieza a salir de la crisis; en que se institucionaliza el conflicto y la negociación de intereses, al mismo tiempo se agudizan las demandas duras. Tanto demandas de tipo económico de los grupos de presión, financieros y empresariales así como las demandas sociales provenientes de los grupos más necesitados. Si el conflicto social es visto como el enfrentamiento entre el bien y el mal, no hay compromiso, pues sólo la exterminación del hereje permite restablecer el buen orden. Por consenso no se entiende un acuerdo entre intereses particulares sino la fusión

social: el deseo sublime de disolverse en el todo. Su figura emblemática es la nación, unidad a la vez concreta y abstracta. Se requiere en suma una nueva filosofía de lo nacional y de lo público.

### **El combate a la pobreza y la disminución de la desigualdad como bienes públicos**

El proyecto de modernización económica por el que transita el país, puede tardarse en producir los dividendos que se esperan sobre el bienestar de la población. Esto es, la búsqueda de eficiencia productiva y de una mayor competitividad internacional pueden generar en el corto plazo crecientes niveles de marginación social y de pobreza.

Una lección surge de las décadas pasadas: cuando la economía crece, la pobreza se reduce pero en forma muy lenta. En cambio, en la década pasada, en etapas de crisis y deterioros productivos la pobreza y la desigualdad social, dan la impresión de extenderse y profundizarse a una gran velocidad (véase cuadro 10). Existe pues, una especie de "elasticidad perversa" entre la tasa de crecimiento de la economía y los niveles de reducción de la pobreza.<sup>58</sup>

Esta situación se explica fundamentalmente por la aguda concentración del ingreso y de la riqueza que desde siempre ha caracterizado a México, y que hoy se ve acompañado por un resurgimiento y extensión de la pobreza extrema, y por una regresión en los índices básicos del desarrollo social.

Por sus alcances globales, así como por la dinámica que ha generado, la propagación de la pobreza se vuelve un desafío poderoso a la legitimidad del orden político-económico y exige que se le incluya en toda agenda democratizante, más que en un proyecto económico social determinado o asociado a una ideología específica. Así, la reducción progresiva de la desigualdad imperante, junto con el combate urgente a las manifestaciones más nocivas de la pobreza extrema, deben entenderse como un compromiso colectivo, nacional. De acuerdo con A. Hirschman, la pobreza es una vergüenza social, y una riqueza bien distribuida es un activo nacional, un bien público, en el más amplio y profundo sentido del término y no sólo una aspiración ética o doctrinaria<sup>59</sup>. La desigualdad y la pobreza, no son sólo problemas entre el Estado y los que menos tienen, son problemas de la sociedad en su conjunto, esto es, públicos.

<sup>58</sup> Intervención de Boltvínik, Julió. Seminario Internacional sobre el Combate a la Pobreza, agosto de 1990.

<sup>59</sup> Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad (1990). "El combate a la pobreza: lineamientos programáticos", en *El Nacional*, México, D. F.

Los bienes públicos tienen la característica destacada por Hirschman "no es sólo que todos puedan consumirlos sino que no se puede evitar consumirlos a menos que se abandone la comunidad que los provee. En consecuencia quien dice bienes públicos dice males públicos"<sup>60</sup>.

Estas ideas constituyen un buen argumento contra las visiones de suma cero en política social. Resulta ilusorio pensar que las malas condiciones de salud, de educación, de empleo, afectan exclusivamente a quienes las sufren en carne propia. Como señala nuestro autor "...por supuesto un ciudadano 'privado' puede evadir la educación pública enviando a sus hijos a escuelas privadas. Sin embargo, al mismo tiempo, no puede salirse en el sentido de que su vida y la de sus hijos se verán afectados tarde o temprano por el entorno socioeconómico. La dimensión de lo público es tal que su mera producción y consumo por otros, afecta, ennoblece o degrada la vida de todos los miembros de la comunidad" (Hirschman, A. 1977 p. 101).

Más allá de la insatisfacción de las necesidades de un amplio sector de la población (véase cuadro 10), el incremento de la delincuencia, o la imposibilidad de un repunte de la productividad por falta de mano de obra calificada, son pruebas fehacientes de las repercusiones nacionales que tiene el disfrute costreñido o la privación de bienes con dimensiones públicas que afecta a sectores importantes de la comunidad. En cambio, el goce de bienes públicos como una buena salud y educación y la alta productividad del capital y del trabajo representan en una sociedad, junto con otros elementos (libertad, democracia) formas de síntesis de un disfrute comunitario adecuado de bienes en diversos planos.

En el plano estrictamente económico los retos que enfrentará el país en el nuevo modelo de desarrollo implican avanzar en la conformación de una política social donde se genere una mejor formación y capacitación de los recursos humanos. Hoy las ventajas comparativas que de verdad importan, no están determinadas ya exclusiva o primordialmente por la dotación de factores productivos de que disponga un país, sino que dependen cada vez más de la capacidad para innovar, desarrollar nuevos productos y adecuarlos a mercados rápidamente cambiantes: adquirir nuevas tecnologías, integrarse oportuna y ventajosamente en las grandes cadenas globales de producción, distribución y consumo, que se van configurando en un mundo de creciente interdependencia.

### **Tendencias, saldos y retos para lo social**

No es posible competir en el ámbito internacional a partir de una política que mantenga permanentemente bajos los salarios reales ni con una población mayoritariamente pobre. Por ello la adecuación de los servicios sociales a las

<sup>60</sup> Hirschman, A. (1977). *Salida, voz y lealtad*, FCE, México, D. F.

**CUADRO 10**  
**MEXICO. INCIDENCIA DE LA POBREZA Y DE LA POBREZA EXTREMA**  
**POR EL METODO DE LINEAS DE POBREZA CON BASE EN EL INGRESO**  
**DISPONIBLE DE LOS HOGARES, 1963 A 1988**  
 (millones de personas)

Población	1963	1968	1977	1981	1984	1988
Pob. Total	38.4	45.2	63.3	71.3	76.2	82.7
Pob. pobre						
Estimación A <sup>1</sup>	29.8	32.8	36.7	34.6	44.5	48.7
(%)	77.5	72.6	58.0	48.5	58.5	59.0
Estimación B <sup>2</sup>	31.1	34.1	40.0	n.d	n.d	n.d
(%)	80.9	75.6	63.2			
Pobres extremos						
Estimación A <sup>1</sup>	26.7	25.6	21.5	18.6	22.8	23.2
(%)	69.5	56.7	34.0	26.1	29.9	28.2
Estimación B <sup>2</sup>	27.7	29.2	26.3	n.d	n.d	n.d
(%)	72.2	64.6	41.6			

<sup>1</sup> Estimación con base en la distribución del ingreso de los hogares reportados por las encuestas expandidas a Cuentas Nacionales.

<sup>2</sup> Estimación con base en la distribución del ingreso calculada por O. Altimir.  
 n.d. No disponible.

Fuente: Hdez. Laos, E. "Medición de la intensidad de la pobreza y de la pobreza extrema en México", en *Investigación Económica* No. 191, enero-marzo 1990, p. 282.

necesidades de los sectores más necesitados de la población requiere ser considerada en diversos aspectos. De una parte, es reconocida como indispensable la eficiente orientación de las políticas y programas destinados a satisfacer las necesidades esenciales -alimentación, vivienda, salud y educación básica- en los sectores que se encuentran en las condiciones menos favorables para satisfacer sus carencias más apremiantes. En segundo lugar, existe un consenso bastante amplio en torno a la necesidad de reformar ciertos aspectos institucionales en el suministro de, y acceso a, los servicios sociales con el fin de incrementar su eficacia, de contar con diagnósticos más adecuados sobre las carencias más apremiantes de los sectores pobres, de agilizar la entrega de estos servicios, y de fomentar la participación de la comunidad en la satisfacción de las necesidades básicas. En tercer lugar, se reconoce la necesidad de mejorar algunos servicios de cobertura amplia, tales como la atención médica y la educación básica. Finalmente, y lo que es más significativo en cuanto al desafío de un crecimiento competitivo pero con equidad, se requiere orientar la oferta y el uso de servicios sociales hacia el mayor desarrollo productivo de las personas, capacitarlas para una inserción más dinámica en el sistema económico. De allí el carácter esencial de un paquete de políticas que distribuya el ingreso que se vaya generando, al

tiempo que se fortalece la formación de recursos humanos en que confluyan el aumento de la equidad con el aumento de la productividad.<sup>61</sup>

El Estado debe -sin duda alguna- jugar un papel protagónico en este cambio histórico. En el México de hoy continua siendo el Estado quien puede orientar la configuración de una nueva economía capaz de competir con ventaja en el contexto internacional, a partir de un importante tejido productivo interno. En esta perspectiva, tan falaz puede resultar una equidad social que no se fundamente en la productividad como ofrecer incrementos de productividad que no se sustenten en un creciente y mejor nivel de vida de la población.<sup>62</sup> Combinar en forma virtuosa la competitividad externa con el bienestar de la población, como parte de un proceso dinámico pasa por una importante articulación y especialización de las estructuras productivas internas y por el fortalecimiento del mercado doméstico.<sup>63</sup>

Los retos y esfuerzos que las modificaciones demográficas y económicas exigen son impresionantes. Sólo uno de cada dos jóvenes que se incorporen a la población económicamente activa entre 1989 y 1994 encontrarán empleo fijo y remunerativo, según las investigaciones del proyecto macroeconómico CIE-MEX-WHARTON. Se estima que la tasa de desempleo abierto en el país pasará de 10.9% a 18.1% respecto de la población económicamente activa (PEA). En 1989 la PEA se ubicaba en 25 millones 318 mil habitantes, de los cuales 22.6 millones trabajaban dentro del sector formal y la diferencia: 2.7 millones constituirían lo que se conoce como desempleo abierto. Hacia 1994 se calcula que la PEA será de más de 32 millones de personas, de las cuales 26.1 millones contarán con empleo (3.5 millones de empleos más) y casi 5.9 millones carecerán de él. El problema crucial en esta materia no radica en que la economía crezca por encima del ritmo poblacional sino que se ubica en un aumento de la PEA superior al 3.5% que sería semejante al crecimiento económico promedio al que aspira el país entre 1989 y 1994. Estos datos evidencian un hecho: las expectativas de creación de empleo formal no son optimistas casi en ningún escenario hacia el año 2000. Las modificaciones en la estructura demográfica llevarán también a una gran demanda sobre los servicios públicos. El Departamento de Estudios Sociales de BANAMEX<sup>64</sup> calcula que la población en edad de trabajar crecerá

<sup>61</sup> Para un desarrollo novedoso sobre la vinculación entre equidad y productividad véase CEPAL. *Transformación productiva con equidad*, 1990.

<sup>62</sup> Véase Alzati, Fausto. (1990). *Op. cit.*

<sup>63</sup> Para un desarrollo de este punto véanse los trabajos de Manuel Marfán (1989). "Crecimiento y equidad: aspectos teóricos y evidencia empírica" en Crecimiento, equidad y financiamiento externo, *Lecturas del Trimestre Económico*, No. 67, Fondo de Cultura Económica, México, D. F., y José Casar (1989). "Competitividad y restricciones al crecimiento con equidad", multicopiado.

<sup>64</sup> BANAMEX. *México Social 1988-1989: Indicadores Seleccionados*, Estudios económicos, 1990, México.

de 60.8 millones en 1990 a 79.2 millones a finales de siglo y cada año habrá 1.4 millones de personas más buscando ocupación remunerada. El reto no tiene precedentes en cuanto al número de plazas nuevas por crear. En la educación el grupo de edad de 6 a 12 años que fue casi de 15 millones en 1985, se reducirá a 10 millones en el año dos mil, para aumentar a 12 millones en el 2010. Sin embargo, crecerá la demanda de educación superior, ya que la población entre los 12 y los 24 años aumentará de 9.3 millones en 1980 a 14.5 en 1995 (véanse gráficas 5 y 6).

La población entre 20 y 39 años, que potencialmente es quien más demanda vivienda así como bienes para el hogar, se duplicará entre 1980 y el año 2000, para llegar a 36 millones de personas. Por último, en los tres grupos que requieren mayor atención por parte del sector salud, los niños menores de 5 años, las mujeres en etapa de reproducción y las personas de la "tercera edad", también se registrarán cambios importantes: la población infantil se reducirá de 10.6 a 6.7 millones entre 1980 y el año 2000<sup>65</sup>. Por el contrario las mujeres de 15 a 45 años y las personas mayores de 65 años tendrán un crecimiento mayor al 75% en el mismo lapso (véanse gráficas 7 y 8).

El país ha cambiado. A los antiguos problemas se añaden los graves saldos económicos y sociales de los años de crisis. Todo ello en el marco de nuevas restricciones económicas. Parece claro que no habrá hacia el futuro, alternativas de política social que cuenten con grandes cantidades de recursos. Ya no se trata sólo de un asunto de enfoques y prioridades, es sobre todo un problema de recursos limitados ante demandas infinitas<sup>66</sup>. De allí la urgente necesidad de optimizar la función activamente distributiva de la política social.

### **La necesidad distributiva: un ejercicio prospectivo**

La enorme desigualdad existente en nuestro país tiene como contrapartida la extrema riqueza. No puede haber combate persistente y sostenido a la pobreza si no se encara la injusticia distributiva que ha organizado nuestro pasado y que puede seguir definiendo nuestro futuro. La solidaridad y la toma de conciencia que hoy se requieren tienen que generar un horizonte de política que permita compromisos claros en materia de aumentos de la riqueza y de su distribución. La desigualdad no es un problema parcial, sino una realidad global que nos involucra y afecta a todos.

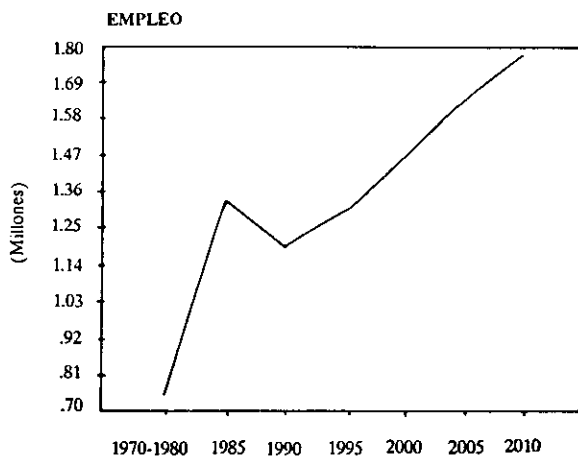
<sup>65</sup> Los datos no están actualizados con los del último censo de 1990. Sin embargo, las tendencias se sostienen en todos los casos.

<sup>66</sup> Véase Foucault, M. (1984). "Seguridad social: un sistema finito frente a una demanda infinita", en *Saber y verdad*, Madrid, La Piqueta.



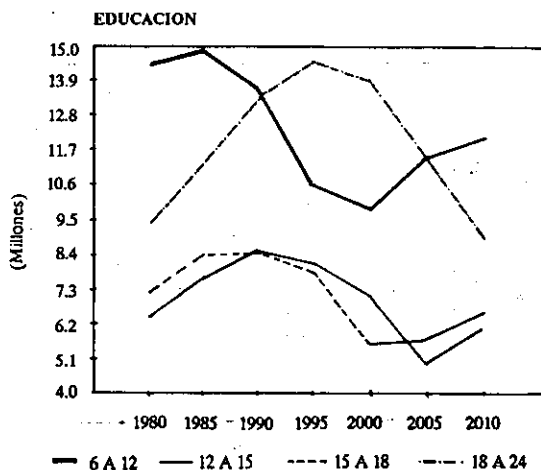
gráficas

GRAFICA 5



a: Sólo mujeres

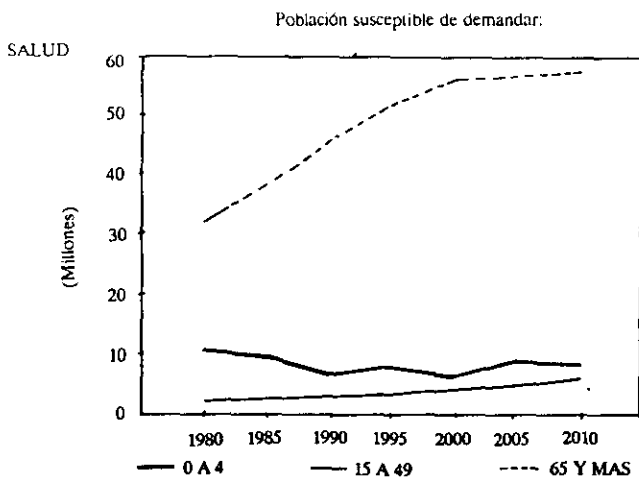
GRAFICA 6



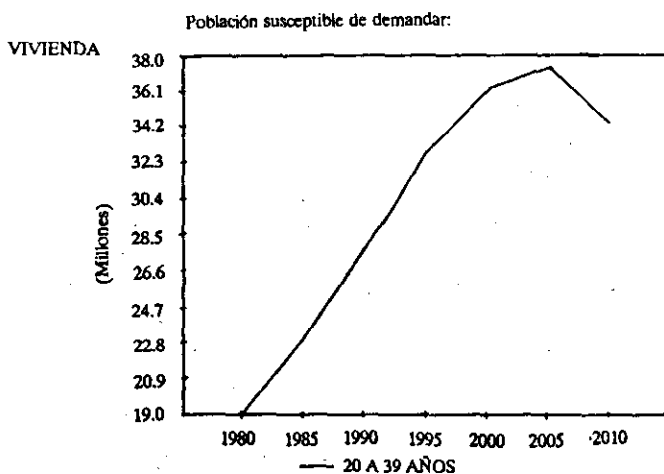
Fuente: *México social*. Estimaciones elaboradas por el Departamento de Estudios Sociales, BANAMEX, México, 1989.

RETÓS SOCIALES DERIVADOS DEL CRECIMIENTO DEMOGRAFICO  
1980-2000

GRAFICA 7



GRAFICA 8



Fuente: *México social*. Estimaciones elaboradas por el Departamento de Estudios Sociales, BANAMEX, México, 1989.

Por ello, aunque no hay duda del imperativo que significa para el país retomar la senda del crecimiento sostenido, con todo y ser fundamental para revertir las tendencias descritas, el crecimiento económico en la forma en que se ha venido dando sería ampliamente insuficiente en el mediano y aun en el largo plazo para eliminar la creciente desigualdad y la pobreza. Considerando que hacia el futuro no serán repetibles las tasas históricas de crecimiento de las últimas tres décadas (6% de crecimiento del PIB y 3% del PIB por habitante), se requiere con urgencia modificar su *contenido* y su *calidad*. En la base de la estrategia para combatir la desigualdad deberá estar la necesidad de retomar un nuevo tipo de crecimiento económico, compatibilizado con un proceso gradual de distribución del ingreso y de la riqueza, que incluya un cambio sustancial en la estructura productiva y en los bienes que derivan de ella, en toda la moderna diversidad de estilos y diseños propios de una economía abierta e internacionalmente competitiva.

Carlos Tello ha expresado en distintos estudios los modelos de desarrollo social que han adoptado los países de economía mixta para combatir la pobreza:

- 1) El que sostiene que basta un proceso de crecimiento económico sostenido para que, a la postre y por la vía del empleo, todos los habitantes puedan satisfacer sus necesidades esenciales.
- 2) El que reconoce que el crecimiento económico en sí mismo no es suficiente para erradicar la pobreza y en esa medida, es necesario diseñar y poner en práctica programas especiales para combatirla. En este caso, la política de desarrollo social desempeña un papel compensatorio y subordinado a la política económica.
- 3) El que busca maximizar la distribución del ingreso y la riqueza como fórmula para superar la condición de pobreza de la población. En este modelo, el objetivo central es la satisfacción de las necesidades humanas de la población y la política económica tiene explícitamente objetivos sociales.<sup>67</sup>

Una investigación del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD 1989)<sup>68</sup>, con la misma preocupación, introduce la interrogante de cuál deberá ser la distribución del ingreso, la estructura productiva y los requerimientos globales de crecimiento para resolver en el año 2007, las carencias del gasto privado de consumo de los cinco deciles más pobres de los hogares mexicanos.

Los tres escenarios que se plantean adelante ponen en movimiento precisamente a los tres modelos señalados con anterioridad.

<sup>67</sup> Tello, Carlos (1989). *Op. cit.*

<sup>68</sup> Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). "Proyecto regional para el tratamiento de la pobreza", en *Informe de la segunda etapa*, México, 1989.

Con base en el gasto privado en consumo de hogares de 1985, se compara el gasto real de diez deciles contra el gasto requerido, definido por la canasta normativa de satisfactores esenciales de la COPLAMAR, excluyéndose en esta cuantificación los bienes y servicios de consumo público (a los que se accederá por la vía de transferencia y subsidio) y los bienes de inversión. De acuerdo con estas estimaciones, en 1985 el consumo básico de 50% de los hogares era deficitario, ya que en los primeros cinco deciles el gasto en consumo real habría sido insuficiente para cubrir las necesidades esenciales. A partir del sexto decil el gasto en consumo es superior al normativo.

Según esta investigación el problema de la insatisfacción de las necesidades básicas de gran parte de la población, radica más en cómo se distribuyen los satisfactores entre los hogares, que en una insuficiencia absoluta de bienes y servicios. La conclusión es que el nivel de consumo entre los hogares depende, en buena medida, de la forma de cómo estos participan en el ingreso nacional.

La concentración del poder de compra de bienes y servicios establece un perfil de la demanda efectiva, lo que a su vez determina y configura la estructura de la oferta de bienes y servicios en el mercado. Esta situación explica también por qué la actual estructura de producción no es la más adecuada para la satisfacción de las necesidades de amplios grupos de la población.

CUADRO 11  
GASTO PRIVADO EN CONSUMO DE HOGARES, 1985  
(miles de millones de pesos de 1980)

Deciles de Hogares	Normativo (a)	Real (b)	b/a (%)
1	155.3	49.7	32.0
2	181.5	93.5	51.5
3	193.3	125.7	65.0
4	210.7	157.8	74.9
5	209.2	190.0	90.8
Línea de Pobreza			
6	213.9	233.9	109.4
7	221.0	289.4	131.0
8	232.3	368.3	158.5
9	231.1	494.0	213.8
10	244.2	920.8	377.1
Total	2 092.5	2 923.1	1 304.0

Fuente: PNUD, 1989. *Op. cit.*

Considerando estos desequilibrios en el consumo, se considera una población nacional de 110 millones de personas para el año de la proyección (2007). Se trata fundamentalmente de adquirir estos satisfactores por la vía mercantil o por autoproducción. Existe todo un vector de demanda social, como la educación, la vivienda, etcétera, que se cubriría por la acción gubernamental de seguridad social. Esto es, el ejercicio no incluye la movilización de recursos que requiere la producción y prestación de los servicios públicos.

*El requisito material para que toda la población satisfaga sus necesidades esenciales de bienes y servicios adquiridos por la vía mercantil y/o la autoproducción, radica en que los hogares de menores recursos tengan acceso a un consumo al menos igual al consumo normativo y el de los demás deciles igual o mayor al correspondiente gasto normativo.* Esto dependerá básicamente de la cuantía de ingreso disponible de los hogares y de cómo se distribuye entre éstos.

Partiendo de estas consideraciones, la investigación de PNUD incluye tres hipótesis distintas de distribución del ingreso. *Se trata de saber qué estructura productiva y qué esfuerzo de crecimiento se requiere para cumplir en el año 2007 con el propósito anterior: abatir la pobreza de la mitad de la población.*

- a) Hipótesis I. Suponiendo que para el año 2007 se registra una distribución del ingreso entre los hogares mexicanos idéntica a la de 1985 (ver cuadro 13).
- b) Hipótesis II. Suponiendo que la distribución del ingreso fuese similar a la registrada (después de impuestos) en el Reino Unido en 1997 (Gini 0.32).
- c) Hipótesis III. Si la distribución del ingreso fuese parecida a la de algunos países como Checoslovaquia y Hungría (Gini, 0.18) (ver cuadros 12 y 13).

Un ejemplo comparativo de la concentración del ingreso en nuestro país, lo muestra la participación del 40% más pobre de la población en el Producto Nacional Bruto para el año de 1985.

La investigación del PNUD hace uso del modelo de insumo producto, el cual refleja la estructura de relaciones interindustriales y de precios relativos prevalentes en 1980. Resultan evidentes las limitaciones metodológicas en un horizonte tan amplio en el que, sin duda, los procesos de transformación industrial y de precios relativos de la economía modificarían en mucho las proyecciones que se hacen. Sin embargo, y pese a tales limitaciones, se considera que las proyecciones son ilustrativas de la magnitud del esfuerzo económico requerido, según las hipótesis de la distribución propuestas.

Las metas de crecimiento que se requerirían para cada hipótesis distributiva son las siguientes:

En el primer caso (hipótesis I) de mantenerse la situación distributiva de 1985, el crecimiento de la demanda intermedia y el de la demanda final tendrían que

**CUADRO 12**  
**PARTICIPACION EN EL PRODUCTO NACIONAL BRUTO DEL 40% MÁS POBRE**  
**DE LA POBLACION**

Países	PNB per cápita		PNB correspondiente al 40% de hogares más pobres(1985) (%)
	Total	40% más pobres	
Japón	11 330	6 203	21.9
Hungría	1 940	994	20.5
Reino Unido	8 390	3 880	18.5
U S A	16 400	7 052	17.2
México*	2 080	515	9.9
Brasil	1 640	287	7.0

NOTA. La columna 1 indica el promedio global del PNB per cápita para el conjunto del país; la columna 2 indica el PNB per cápita del 40% más pobre de la población, y la columna 3 la proporción del PNB total percibido por el 40% de familias más pobres.

\* El PNB global per cápita de México es ligeramente superior al de Hungría, pero el PNB per cápita del 40% de la población mexicana representa sólo alrededor de la mitad de la cifra correspondiente a Hungría.

Fuente: UNICEF. *Estado mundial de la infancia 1989*, p. 79.

**CUADRO 13**  
**TASAS IMPLICITAS DE CRECIMIENTO MEDIO ANUAL 1985-2007**

	Hipótesis I	Hipótesis II	Hipótesis III
Demanda intermedia	8.0	4.4	2.1
Demanda final	7.3	3.8	1.6
Consumo (privado y de gobierno)	7.3	4.1	1.9
FBKF*	10.4	6.2	3.9
Variación de existencias	n.d	n.d	n.d
Valor bruto de la producción	7.6	4.0	1.8

\* Formación bruta de capital fijo.

Fuente: PNUD, 1989. *Op. cit.*

alcanzar tasas de crecimiento parecidas a las históricas (8.0 y 7.6% respectivamente, en promedio, entre 1985-2007) y la formación bruta de capital fijo, tendría que experimentar un crecimiento en el período de 10.4% (véase cuadro 13).

Ello implica un esfuerzo productivo, semejante en muchos aspectos a lo experimentado en México en los años de rápido crecimiento. Incluso el esfuerzo global de crecimiento económico tendría que estar por encima de ese promedio histórico (7.4% de crecimiento del PIB). Los esfuerzos sectoriales por rama en todos los casos tendrían que sostener tasas de crecimiento superiores al 5% (véase cuadro 14).

**CUADRO 14**  
**ESTRUCTURA PRODUCTIVA Y ESFUERZO DE CRECIMIENTO REQUERIDOS**  
(entre 1985 y el año 2007)

Sectores	1985	Hip.I		Hip.II		Hip. III	
	(Est.)	PIB	Crec %	PIB	Crec %	PIB	Crec.
A	8.6	5.7	5.4	6.4	2.5	6.9	0.7
B	3.8	4.0	7.7	3.9	4.0	3.8	1.8
C	21.8	23.7	7.8	22.9	4.2	21.9	1.8
D	5.5	9.9	10.3	8.4	6.0	9.0	4.0
E	1.3	1.1	6.4	1.2	3.4	1.3	1.6
F	27.3	23.6	6.7	22.7	3.1	20.6	0.4
G	6.4	6.4	7.5	7.1	4.5	7.7	2.7
H	10.1	11.9	8.2	12.8	5.1	13.7	3.2
I	15.2	13.8	7.0	14.5	3.7	15.2	1.7
Tot. Ramas	100.0	100.0	7.42	100.0	3.96	100.0	1.75

A. Agric. Gan. y Pesca; B. Minería; C. Manufacturas; D. Const.; E. Elect.; F. Com. Rest. y Hoteles; G. Comun. y Transp.; H. Seg. Fin. y Bienes Inmuebles; I. Servs. Soc. y Pers.

Fuente: A partir del cuadro No. 5 de F. Hernández Laos y M. Parás Fernández. "México en la primera década del siglo XXI. Las Necesidades Sociales Futuras", en *Comercio Exterior*, Vol. 36, México, Nov. 1988.

Resulta evidente lo costoso e improbable de este escenario, dada la cantidad de recursos internos y externos que la economía mexicana necesitaría para llegar a un mejor nivel de bienestar con la distribución del ingreso prevaleciente en 1985. Adicionalmente, la estructura productiva que se generaría estaría orientada a satisfacer las demandas de los consumidores de mayores ingresos.

La hipótesis (II) impondría requerimientos sectoriales de producción menos espectaculares. La producción global tendría que incrementarse a tasas de alrededor del 4%, situación ampliamente compatible con la proyección oficial. Las demandas intermedia y final tendrían que crecer en forma sostenida 4.4% y 3.8% respectivamente a lo largo del período y la formación bruta de capital fijo, a una tasa de 6.2%, inferior a la del escenario I (véase cuadro 13).

En esta proyección, la producción agropecuaria deberá crecer 2.6% ligeramente mayor que el crecimiento poblacional. La estructura productiva se tendría que haber sesgado hacia las manufacturas, la industria de la construcción, las comunicaciones y transportes y la prestación de servicios financieros y alquiler de inmuebles.

Como se observa, con una mejor distribución del ingreso el esfuerzo productivo y la necesidad de recursos disminuye de manera impresionante. Casi en la mitad respecto del escenario anterior.

Por último, el escenario III, que supone una distribución del ingreso más igualitaria, requerirá sólo de un crecimiento promedio de la producción total cercano al 2%. Lo que implica una tasa de crecimiento de la inversión de casi 4%. En términos de la estructura productiva, se requerirán incrementos sectoriales de la producción muy modestos. Sólo algunas manufacturas, la construcción y el alquiler de bienes inmuebles, necesitarían tasas anuales superiores al 3% (véase cuadro 14). Ello implica una estructura productiva transformada en favor de los bienes y servicios básicos en contra de los suntuarios. Es importante explicitar que una estrategia como ésta, tendría que poner el acento casi en forma exclusiva en la distribución del ingreso.

En razón de lo anterior es posible ensayar un conjunto de señalamientos:

- 1) En el primer caso (crecimiento sin distribución), la magnitud del esfuerzo productivo y la absorción de recursos que demanda mejorar las condiciones de los más pobres, a través de un proceso de goteo, no parecen cercanas a la realidad nacional.
- 2) En una perspectiva estratégica para combatir la pobreza existe una relación inversa entre la distribución del ingreso y el crecimiento. Ello queda ejemplificado con los resultados de las hipótesis: un menor crecimiento puede combinarse con una mayor distribución para resolver los problemas de pobreza, pero a una menor distribución debe corresponder una mayor tasa de crecimiento económico. Es importante mencionar que a cada "modelo de crecimiento" corresponde un contenido y una calidad de vida distinto. (El paradigma del modo de vida al que se aspira en cada caso es considerablemente diferente.)
- 3) A partir de la vinculación dinámica que se da entre crecimiento-distribución del ingreso-estructura productiva, se determinan distintas calidades



en el contenido del crecimiento. Esto es, en el primer caso, lo que crece con el PIB son patrones de consumo y de demanda considerablemente sesgados hacia la producción para grupos de elevados ingresos. Los otros dos escenarios (II y III) evolucionan hacia modificaciones estructurales que dan un mayor peso a las producciones y consumos básicos.

- 4) El patrón escogido, como estrategia de política de desarrollo social en el país se acerca más al desarrollado por la hipótesis II y el referido al modelo 2. Esto es, se reconoce que el crecimiento económico no es suficiente para erradicar la pobreza y en esa medida se hace necesario avanzar con formas distributivas a partir de programas y políticas especiales. La opción II que incluye un crecimiento como el que se programa en la estrategia oficial (4%) requería, sin embargo, para combatir la pobreza, un cambio gradual en la distribución del ingreso y de amplias modificaciones políticas y sociales. Una de ellas es iniciar modificaciones en el patrón de consumo del país. Un asunto de esta naturaleza depende, por lo menos de tres cosas:
  - a) El patrón de consumo que se ha difundido en el mundo (producto, de los procesos de apertura externa, de comunicación e informativos).
  - b) También depende, como hemos visto, del patrón de distribución del ingreso imperante y finalmente.
  - c) Del arreglo institucional que limita la producción de unos bienes y propicia la de otros (aranceles, impuestos, regulaciones al crédito de consumo, nivel y composición del gasto y consumo público y producción de bienes y servicios públicos)<sup>69</sup>
- 5) Los cambios, aun en esta perspectiva moderada, con crecimiento promedio del PIB de 4% deberán ser significativos, si se tiene como meta que todos los mexicanos en el año 2007 tengan acceso a consumos esenciales (véase cuadro 15).

Dadas las condiciones de desigualdad imperante en la distribución del ingreso, existe un conjunto de bienes y servicios que de no producirse o inducir su producción por medio del Estado sencillamente no podrán ser consumidos por los grupos mayoritarios del país. Este es el caso, por ejemplo, de la educación básica y de los servicios urbanos; los bienes privados ligados a ellos tampoco serían consumidos (vgr. libros) o por el contrario se impondría la necesidad de ciertos consumos, por ejemplo automóvil, por no existir un buen servicio de transporte público (Márquez, C. 1989).

Ello implica que deberán instrumentarse políticas distributivas universales y focalizadas (empleos, gasto social, salarial) que permitan accesos a consumos y

<sup>69</sup> Márquez, Carlos (1989). "Políticas distintas para combinar crecimiento y equidad", en *Crecimiento, equidad y financiamiento externo*, Lecturas de el Trimestre Económico No. 67, FCE, México, D. F.

**CUADRO 15**  
**DISTRIBUCION DEL INGRESO REQUERIDO PARA COMBATIR LA POBREZA**

	Deciles de hogares	1984	2007	Diferencia
Pobreza Extrema	1 y 2	4.4%	7.0%	(+ ) 2.6%
Pobreza	3 a 5	14.8%	19.5%	(+ ) 4.7%
	6 a 9	46.7%	49.0%	(+ ) 2.3%
	10	34.1%	24.5%	(- ) 9.6%
	TOTAL	100.0%	100.0%	0.0%

Fuente: PNUD, 1989. *Op. cit.*

bienestar básicos, orientadas a acrecentar la participación del 50% de los hogares con menores ingresos, reduciendo en 10% la participación marginal de los hogares más ricos. Esa dirección distributiva no es arbitraria. Corresponde al decil que concentra una mayor proporción de la riqueza, aportar, en un marco de solidaridad nacional, mucho de su parte, para avanzar en mejores niveles distributivos de la riqueza que se vaya generando. El cuadro 15 propone con claridad cuál podría ser la economía política del combate a la pobreza. Los grupos medios de la población también tendrían que resultar beneficiados en este proceso. Se trata de combatir la pobreza extrema pero también la desigualdad social.

### **Crecimiento, equidad y competitividad: la combinación difícil**

Es posible abordar el desafío del crecimiento alto con equidad. La preocupación exclusiva por el crecimiento tiene un sesgo inequitativo. Por ello, para abordar con éxito este desafío se requiere una atención simultánea por ambos aspectos. La idea de crecer para después distribuir no constituye una necesidad histórica. Si bien en el análisis teórico y empírico reiteradamente se llega a la conclusión de que una distribución del ingreso más progresiva podría afectar negativamente el ahorro global, no es cierto que una redistribución que intente aumentar el ahorro sea necesariamente regresiva (Marfán, M. 1989).

El elemento que parece más determinante para relacionar el crecimiento con la equidad lo constituye el "modelo o estilo de crecimiento". La constatación de varios casos en que se combinan altas tasas de crecimiento con bajos niveles de pobreza y desigualdad debiera arrojar luz para enfrentar con éxito este desafío.

Fernando Fajnzylber (1987) destaca cuatro rasgos determinantes del patrón de desarrollo de México y América Latina que no están presentes en los países donde se ha logrado combinar crecimiento con equidad:

- a) Inserción internacional vía materias primas. Con saldo comercial positivo en agricultura, energía o minería y un déficit significativo en el sector manufacturero.
- b) Una estructura industrial concebida e impulsada por los respectivos mercados internos.
- c) La aspiración de reproducir en forma acrítica el consumo de los países avanzados (modernidad de escaparate).
- d) Una limitada valoración de la función empresarial y un precario liderazgo empresarial en los sectores más dinámicos.<sup>70</sup>

Un rasgo común en los países que logran crecer con equidad es la importancia central que se da al proceso tecnológico integral, y a la secuencia cronológica de su proceso de desarrollo: *equidad, austeridad, crecimiento y competitividad*. Se destaca en esta secuencia que el tema de la equidad no es postergada hasta haber alcanzado la competitividad y el crecimiento sino que es anterior a éstas.<sup>71</sup>

Si el crecimiento con equidad, de acuerdo con J. Casar (1989), ha de convertirse en idea fuerza, no basta con sumarle a su atractivo ético, la demostración analítica y la ilustración histórica. Se requiere en forma imprescindible presentar a la equidad como condición necesaria del proceso de crecimiento.

La experiencia demuestra que los desarrollos históricos de industrialización partieron de una desigualdad menor que en otros países y que la desigualdad disminuyó en el mismo proceso. Sin embargo, otros casos (Albania, Cuba) demuestran que la equidad no es condición suficiente para el crecimiento sostenido. Lo que sí parece cierto es "que el crecimiento sin competitividad no conduce a la equidad" (Casar, J. 1989).

La equidad tiende a inducir una mayor austeridad en el consumo que se expresa en una mayor propensión al ahorro. Para nuestro país, sin embargo, las premisas clásicas son un poco diferentes. Esto es, las relaciones entre distribución, propensión al ahorro y crecimiento económico son distintas. Sobre todo de aquellas que tienen que ver con la composición del consumo (el patrón de consumo) más que con su nivel (las propensiones a consumir y a ahorrar).

<sup>70</sup> Fajnzylber, F. (1987). "Las economías neoindustriales en el sistema centro-periferia de los ochenta", en *Pensamiento Iberoamericano* No. 11, Madrid, España.

<sup>71</sup> Las conclusiones en este punto, sin embargo, son más confusas de lo que se cree, sobre todo por el hecho de que resulta poco recomendable obtenerlas a partir de experiencias recientes que han logrado despegues acelerados o de los industrializados viejos. Por ejemplo, hay evidencias de que el logro de ciertos mínimos fue condición para la industrialización y hay casos en los que el proceso fue simultáneo. A partir de esto, cobra vigencia el rechazo a la adopción de modelos de supuesta universalidad que no está clara.

Si bien el crecimiento sin competitividad<sup>72</sup> no conduce a la equidad, de acuerdo con J. Casar, también parece cierto que "la equidad sin competitividad no conduce al crecimiento". Sin embargo, en ambos casos la noción de competitividad resulta central en la gestación de un círculo virtuoso entre crecimiento y equidad.

Estas acciones distributivas tendrían como contexto una nueva forma de organización de la economía. De una sociedad fuertemente protegida, subsidiada y con una gran ingerencia estatal, se transita a otra abierta al exterior, con menor capacidad para subsidiar pero con un reclamo mayor por mejoras en las condiciones de vida de amplios grupos poblacionales.

Estamos también insertos en lo que se ha llamado la tercera revolución industrial y tecnológica. Esta revolución está modificando las formas de organización del trabajo. La tendencia que se dibuja es hacia una disminución selectiva y estructural de las ocupaciones. Lo más probable es que el empleo, estable y protegido, propio de las etapas de estabilidad con crecimiento, se convierta en un bien escaso. Más aún, el impacto de la llamada "revolución científico-tecnológica" en la actividad laboral, va más allá de la disminución de la capacidad negociadora del factor trabajo. Le impone la necesidad de la capacitación. Sólo que esta no puede ser enteramente asumida por el trabajo, sino que debe ser compartida por el capital, aunque con una perspectiva distinta. Lo que para un sector es requisito de ingreso en el mercado laboral, para el otro es una inversión en la formación de capital humano.

La globalización exige eficiencia y productividad. Se requiere toda una nueva cultura del trabajo que gire alrededor de la calidad y la competitividad como objetivos. Los países que mejor compiten, los que más exportan, los que convierten su esfuerzo en capital y bienestar, son aquellos en los cuales las condiciones políticas y económicas, la infraestructura física y de bienestar y las actitudes sociales, facilitan las posibilidades de competir.

Sin duda, de todos los retos, el mayor es el del incremento de la productividad y su eficaz distribución. Este reto ha explicado la necesidad de abrir la economía nacional a la competencia externa. La exigencia de una mayor productividad explica también el impulso dado a la revisión de la regulación estatal en diversos ámbitos de la vida nacional, tales como el transporte, la política fiscal, la financiera y la inversión extranjera, entre los principales. Su característica común es buscar un funcionamiento de la economía acorde a las reglas del mercado que propicie, como objetivo, un mayor crecimiento de la productividad. El instru-

<sup>72</sup> La competitividad no es otra cosa que nuestra productividad nacional puesta en la escena internacional. Esto es, las capacidades físicas, culturales y naturales, materializadas en bienes internacionalmente comercializables.

mento es el mercado; es decir, acciones de política que propician el funcionamiento de la economía acorde a las reglas de un mercado libre y competitivo.

Si bien estas acciones pueden promover una mayor movilidad de recursos y por tanto un funcionamiento de la economía más acorde a las reglas del mercado, también existen factores que limitan seriamente su capacidad como medio para elevar la productividad. La limitante fundamental es precisamente la alta concentración del ingreso y la riqueza que caracteriza la situación actual. De acuerdo con Rogelio Montemayor: "El mercado no es un adecuado promotor de la eficiencia, porque tiende a perpetuar bajos niveles de competencia e incluso a eliminarla. Ello es así por una razón muy simple: en situaciones de fuerte desigualdad las medidas de mercado tienden a beneficiar primero a quienes están en mejor situación económica y en consecuencia tienen mayor capacidad de adaptación y de negociación para aprovechar las oportunidades económicas que surgen debido a las nuevas medidas de política. En consecuencia, el resultado, inicialmente al menos, tiende a ser una mayor concentración, salvo que haya otras medidas que contrarresten tales efectos. Y es claro que mayor concentración y desigualdad sólo pueden generar un menor nivel de competencia, lo que a su vez puede significar una menor productividad"<sup>73</sup>. Con este resultado, condicionado por la enorme desigualdad existente, estaríamos llegando precisamente al lado contrario del que se ha propuesto.

En síntesis, la desigualdad en la distribución de la riqueza no sólo limita la efectividad de las medidas que promueven un funcionamiento armónico del mercado; sino que exige que tales medidas sean complementadas por acciones expresamente distributivas. De lo contrario se puede crear un círculo vicioso de desigualdad -baja productividad- bajos niveles de competencia y libertad económica -mayor concentración- mayor desigualdad; y en consecuencia mayor inestabilidad y dificultades del sistema económico para atender las demandas básicas que plantea la sociedad.<sup>74</sup>

Las restricciones que tendremos con nosotros, así como la magnitud y la complejidad de los problemas que deberán enfrentarse llevan a la conclusión de que no es posible, en esta materia, seguir ofreciendo más de lo mismo para todos.

<sup>73</sup> Montemayor, Rogelio (1990). "¿Cuál modernización?", en *Semanario política, El Nacional*, 12 de julio, p. 8, México, D. F.

<sup>74</sup> La desincorporación de empresas públicas es el caso que ejemplifica con mayor fuerza esta situación. Aún cumpliendo con el propósito de destinar los recursos a las necesidades de los grupos pobres, el propósito de aumentar la productividad de la economía puede verse frenado si quienes compran las empresas (los que más tienen) provocaran una mayor concentración del mercado y no el desarrollo competitivo que se busca como instrumento promotor de la eficiencia general del sistema económico.

Desde la exigencia democrática pero también desde la economía se requiere de una política social sobre bases objetivas y renovadas que mire al futuro.

La dimensión social condiciona a lo económico, primero, porque sin un mercado interno amplio no se alcanza el desarrollo más que fortaleciendo la demanda; y segundo, porque para realizar ese amplio mercado es necesario alcanzar una razonable distribución del ingreso. La limitación surge también del lado de los recursos humanos como factor de producción vital en una sociedad industrial moderna. El nuevo estadio de competencia mundial está basado en conocimiento, investigación científica y tecnológica y exige una fuerza de trabajo de diferente formación para poner en práctica las nuevas formas de organización de la producción y los nuevos conocimientos. Por todo ello es necesario tener a lo social orgánicamente ligado a lo económico dentro de la propia estrategia. El efecto práctico sería lograr la distribución en sí misma. Esto es, como parte de un proceso que se desarrolla en forma secuencial. Esta es la dimensión económica de lo social.

Las consideraciones anteriores hacen necesario el despliegue de políticas distributivas que en materia de empleo, ingresos y gasto social, en el marco de una economía en crecimiento y macroeconómicamente estable, converjan para combatir la pobreza. Se ha señalado ya que las principales acciones en este ámbito son las comprendidas en el importante Programa Nacional de Solidaridad. Este programa fue planteado inicialmente, en términos de atender, sin dilaciones, la situación de los mexicanos que viven en condiciones de pobreza extrema. Sin embargo, la pregunta que queda, considerando lo que se ha señalado, es si este tipo de programas es suficiente para combatir o revertir de manera permanente el problema de la distribución. Pareciera que se ha dado un adecuado primer paso, pero la solución también tiene que ser compleja y para hacerle frente deben conjugarse y articularse instrumentos de diversa índole.