



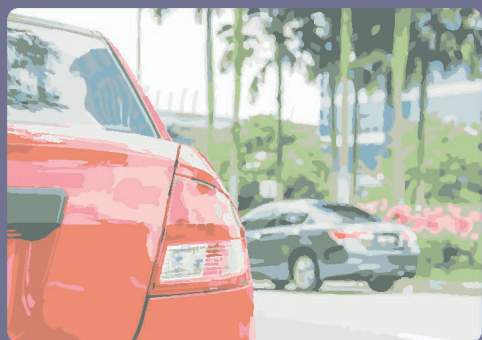
# Memoria del seminario UNAM-CEPAL Cambio de Época

América Latina frente a la Hora de la Igualdad:  
avances, retrocesos y desafíos

Alicia Bárcena Ibarra  
Rolando Cordera Campos  
(Coordinadores)







# Memoria del seminario UNAM-CEPAL Cambio de Época

América Latina frente a la Hora de la Igualdad:  
avances, retrocesos y desafíos

Alicia Bárcena Ibarra  
Rolando Cordera Campos  
(Coordinadores)



## Comisión Económica para América Latina y el Caribe

Alicia Bárcena  
Secretaria Ejecutiva

Mario Cimoli  
Secretario Ejecutivo Adjunto

Raúl García-Buchaca  
Secretario Ejecutivo Adjunto para Administración y  
Análisis de Programas

Hugo E. Beteta  
Director de la Sede subregional  
de la CEPAL en México

## Universidad Nacional Autónoma de México

Enrique Luis Graue Wiechers  
Rector

Leonardo Lomeli Vanegas  
Secretario General

Leopoldo Silva Gutiérrez  
Secretario Administrativo

Alberto Ken Oyama Nakagawa  
Secretario de Desarrollo Institucional

Raúl Arcenio Aguilar Tamayo  
Secretario de Prevención, Atención  
y Seguridad Universitaria

Mónica González Contró  
Abogada General

Domingo Alberto Vital Díaz  
Coordinador de Humanidades

Rolando Cordera Campos  
Director del Programa Universitario  
de Estudios del Desarrollo

Este documento por preparado por Pablo Enrique Yanes Rizo, Coordinador de Investigaciones de la Sede subregional de la CEPAL en México, con los aportes de Jaime Ros Bosch, de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), Norma Samaniego, del Programa Universitario de Estudios del Desarrollo (PUED-UNAM), Miguel del Castillo, del Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM), Fernando Cortés, del Programa Universitario de Estudios del Desarrollo (PUED-UNAM), Martín Abeles, de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en Buenos Aires, Juan Carlos Moreno-Brid, Luis Ángel Monroy-Gómez-Franco, Isabel Salat y Joaquín Sánchez Gómez, de la Universidad Nacional Autónoma de México, Alejandro Nadal, del Colegio de México (COLMEX), Alexandra Haas, del Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (CONAPRED), José Woldenberg, analista político, Mario Luis Fuentes, del Programa Universitario de Estudios del Desarrollo (PUED-UNAM) y Carlos Tello, de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), todo ellos ponentes del Seminario Cambio de Época.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de la Organización.

Los límites y los nombres que figuran en los mapas empleados en este documento no implican su apoyo o aceptación oficial por las Naciones Unidas.

La palabra “pesos” se refiere a pesos de los Estados Unidos Mexicanos, salvo cuando se indique lo contrario.

---

Publicación de las Naciones Unidas

LC/MEX/TS.2019/14

Distribución: L

Copyright © Naciones Unidas, septiembre de 2019. Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Ciudad de México • 2019-024

---

Esta publicación debe citarse como: A. Bárcena y R. Cordera (coord.), *Memoria del seminario Cambio de Época. América Latina frente a la Hora de la Igualdad: avances, retrocesos y desafíos* (LC/MEX/TS.2019/14), Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2019.

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), División de Publicaciones y Servicios Web, publicaciones.cepal@un.org. Los Estados Miembros de las Naciones Unidas y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Solo se les solicita que mencionen la fuente e informen a la CEPAL de tal reproducción.

Jaime Ros Bosch  
*In memoriam*



## Índice

Resumen.....	7
Abstract.....	8
Prólogo.....	9

### Mesa 1

#### La economía política del bajo crecimiento: ganadores y perdedores

I. La economía política del bajo crecimiento: ganadores y perdedores .....	15
<i>Jaime Ros Bosch</i>	
Bibliografía .....	18
II. En busca de las razones del bajo crecimiento .....	19
<i>Norma Samaniego</i>	
Bibliografía .....	22
III. El crecimiento económico en México: ganadores y perdedores.....	23
<i>Miguel del Castillo</i>	
IV. ¿Qué ocurre si para medir desigualdad en el ingreso se usa gasto en lugar de ingreso?.....	27
<i>Fernando Cortés</i>	
Bibliografía .....	36
V. Economía política del bajo crecimiento: una mirada estructural .....	37
<i>Martín Abeles</i>	
A. Por debajo del piso.....	40
B. Del piso al techo (de crecimiento).....	41
C. Un techo más bajo.....	43
D. Ganadores y perdedores.....	44
Bibliografía .....	45
VI. La evolución de los salarios: causa y reflejo de la desigualdad en México .....	47
<i>Juan Carlos Moreno-Brid, Luis Ángel Monroy-Gómez-Franco, Isabel Salat y Joaquín Sánchez-Gómez</i>	
A. Luces y sombras en la evolución de los salarios e ingresos laborales en México	49
B. Conclusiones.....	61
Bibliografía .....	63

## Mesa 2

### Las instituciones de Bretton Woods y el multilateralismo frente al cambio de época

VII. Globalización y multilateralismo en la era del neoliberalismo .....	67
<i>Alejandro Nadal</i>	

## Mesa 3

### Cultura del privilegio y la naturalización de la desigualdad

VIII. La igualdad: una agenda pendiente .....	73
<i>Alexandra Haas</i>	
IX. Desigualdad naturalizada y resiliente .....	77
<i>Pablo Yanes Rizo</i>	
Bibliografía.....	81

## Mesa 4

### El estado del Estado y las tareas de desarrollo

X. Estado para el desarrollo y la equidad. Límites y potencialidades.....	85
<i>José Woldenberg</i>	
Bibliografía.....	89
XI. El Estado y el nuevo espacio social .....	91
<i>Mario Luis Fuentes</i>	
A. Sobre el cambio de época .....	91
B. El “espacio social” del capitalismo global neoliberal en el siglo XXI .....	93
C. El Estado y los cambios tectónicos en el nuevo espacio social .....	95
Bibliografía.....	97
XII. El estado del Estado .....	99
<i>Carlos Tello</i>	

## Anexo

Relatoría.....	105
Sección de preguntas.....	108
Mesa 1. La economía política del bajo crecimiento: ganadores y perdedores.....	109
Mesa 2. Las instituciones de Bretton Woods y el multilateralismo frente al cambio de época .....	112
Sección de preguntas.....	114
Mesa 3. Cultura del privilegio y naturalización de la desigualdad .....	115
Sección de preguntas.....	118
Mesa 4: El estado del Estado y las tareas del desarrollo.....	119
Sección de preguntas.....	121



**Cuadros**

Cuadro V.1	Umbral de empleo: tasas de crecimiento compatibles con una tasa de empleo estable .....	38
Cuadro V.2	Umbral de ingresos: tasas de crecimiento compatibles con brecha de ingresos estable con G7 .....	39
Cuadro V.3	Tasas de crecimiento de convergencia de ingresos con los países del G7 .....	39

**Gráficos**

Gráfico IV.1	México: coeficientes de Gini del ingreso y del gasto corriente, 1984-2006 .....	29
Gráfico IV.2	México: curva de incidencia del crecimiento del gasto e ingreso, según deciles, 1984-1989.....	31
Gráfico IV.3	México: curva de incidencia del crecimiento del gasto e ingreso, según deciles.....	31
Gráfico IV.4	México: curva de incidencia del crecimiento del gasto e ingreso, según deciles, 2014-2016.....	33
Gráfico V.1	Centroamérica y México: condiciones de crecimiento, 1990-2016.....	42
Gráfico V.2	América del Sur: condiciones de crecimiento, 1990-2016 .....	43
Gráfico V.3	América Latina y subgrupos: condiciones de crecimiento.....	44
Gráfico VI.1	México: participación de los salarios en el PIB, 1993-2017 .....	50
Gráfico VI.2	México: salario medio real de cotización al IMSS y salario mínimo, 1973-2019/I.....	52
Gráfico VI.3	México: salario mínimo real y producto por hora trabajada, 1991-2016 .....	54
Gráfico VI.4	México: salario mínimo y líneas de bienestar, 1992-2019 .....	54
Gráfico VI.5	México: la mediana del ingreso laboral real por hora de acuerdo al nivel de estudios del trabajador, 2006-2018.....	60

**Mapas**

Mapa VI.1	México: salario mínimo por zona geográfica, 2019 .....	52
Mapas VI.2	México: diferencias regionales en el ingreso laboral mediano en el sector rural, 2006 y 2018 .....	56
Mapas VI.3	Diferencias regionales en el ingreso laboral mediano en el sector urbano .....	57
Mapas VI.4	México: diferencias regionales en el porcentaje de la población en pobreza laboral, 2016 y 2018.....	58
Mapas VI.5	México: tasa de crecimiento promedio anual de ingreso laboral mediano, 2006-2012 y 2012-2018 .....	59



## Resumen

El presente documento surge de los trabajos del seminario permanente “Cambio de época”, en el que la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y el Programa Universitario de Estudios del Desarrollo de la Universidad Nacional Autónoma de México (PUED-UNAM) reflexionan sobre la situación económica y social internacional compleja que vive nuestra región y, en particular, México. El seminario se denomina “Cambio de época” debido a que las convulsiones que el mundo ha vivido desde 2008, al inicio de la Gran Recesión, han evidenciado que el estilo de crecimiento predominante ha mostrado limitaciones intrínsecas y probablemente su agotamiento. En este sentido, se sugiere que se debe tomar un nuevo curso de desarrollo que ponga en el centro el combate a la desigualdad y la cultura del privilegio, en tanto fardos que, más allá de minar el crecimiento, distorsionan la estructura económica y erosionan la cohesión social.

Ante fenómenos tan complejos como la crisis de la hiperglobalización, el regreso de las guerras comerciales, el debilitamiento del multilateralismo y la constitución de una nueva geopolítica y geoeconomía mundiales, se plantean nuevas interrogantes: ¿son las transformaciones en curso el germen de un capitalismo informacional globalizado?, ¿qué tan profundos pueden ser los cambios de y en los procesos productivos?, ¿cuáles serán las fuentes de financiarización de las economías?, ¿contamos con instituciones globales necesarias y capaces para hacer frente a los desafíos que se asoman? En definitiva, ¿qué Estado y sistemas de Estados se requieren para impulsar un nuevo desarrollo?, ¿cómo establecer relaciones virtuosas entre Estado-mercado-sociedad-medio ambiente?, ¿cómo traducir la conciencia planetaria, sobre los costos de la desigualdad, en proyectos y voluntades colectivos de reforma estructurales y democratización ampliada de la política y el Estado?

## Abstract

This document results from the works of the permanent seminar “Cambio de época”, in which the Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC) and the University Program for Development Studies of the National Autonomous University of Mexico (PUED-UNAM) reflect on the complex international economic and social situation in our region and, in particular, Mexico. The seminar is called “Cambio de época” because the convulsions that the world has experienced since 2008, at the beginning of the Great Recession, have shown that the predominant growth style has shown intrinsic limitations and probably its exhaustion. It is suggested then that a new development course should be taken, one that takes the fight against inequality and the culture of privilege at the centre, as bales that, beyond undermining growth, distort the economic structure and erode the social cohesion.

Given such complex phenomena as the hyper globalization crisis, the return of trade wars, the weakening of multilateralism and the constitution of a new world geopolitics and geo-economics, new questions arise: Are the transformations under way the germ of a globalized informational capitalism? How profound can the changes in and in the production processes be? What will be the sources of financialization of the economies? Do we have the necessary and capable global institutions to face the challenges that come? In short, what State and systems of States are required to promote a new development? How to establish virtuous relations between State-market-society-environment? How to translate planetary awareness, about the costs of inequality, into projects and collective wills of structural reform and expanded democratization of politics and the State?

## Prólogo

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y el Programa Universitario de Estudios del Desarrollo de la Universidad Nacional Autónoma de México (PUED-UNAM) hemos iniciado un proceso de reflexión sobre la situación económica y social internacional compleja que vive nuestra región y, en particular, México. En este marco hemos instalado el seminario permanente “Cambio de época”; lo hemos denominado así porque estamos convencidos de que las convulsiones que el mundo ha vivido desde 2008, al inicio de la Gran Recesión, han evidenciado que el estilo de crecimiento predominante ha mostrado limitaciones intrínsecas y probablemente su agotamiento.

En este sentido es que sugerimos que se debe tomar un nuevo curso de desarrollo, como ha sido formulado desde la Universidad Nacional, y no insistir en seguir el curso actual del sistema capitalista —hiperglobalizador, concentrador, desigualador y ambientalmente destructivo—. Tomar un curso de desarrollo que ponga en el centro el combate a la desigualdad y la cultura del privilegio, en tanto fardos que, más allá de minar el crecimiento, distorsionan la estructura económica y erosionan la cohesión social.

Las transformaciones que el mundo vive son profundas; están ahí desajustes varios que tienen que ver no solo con la crisis de la hiperglobalización, ahora cuestionada por países que ayer la encabezaron, el regreso de las guerras comerciales, el debilitamiento del multilateralismo y la difícil y riesgosa constitución de una nueva geopolítica y geoeconomía mundiales. Además, se suman otros desafíos como la revolución tecnológica que parece llamada a trastocar las estructuras productivas, los modelos de negocios, la producción de valor y la apropiación de rentas, el mundo del empleo y la ocupación, así como la división internacional del trabajo.

De cara a fenómenos tan complejos, más que respuestas lo que tenemos son nuevas interrogantes: ¿son las transformaciones en curso el germen de un capitalismo informacional globalizado?, ¿qué tan profundos pueden ser los cambios de y en los procesos productivos?, ¿cuáles serán las fuentes de financiarización de las economías?, ¿contamos con instituciones globales necesarias y capaces para hacer frente a los desafíos que se asoman? En definitiva, ¿qué Estado y sistemas de Estados se requieren para impulsar un nuevo desarrollo?, ¿cómo establecer relaciones virtuosas entre Estado-mercado-sociedad-medio ambiente?, ¿cómo traducir la

conciencia planetaria, sobre los costos de la desigualdad, en proyectos y voluntades colectivos de reforma estructurales y democratización ampliada de la política y el Estado?

Sin duda la complejidad obliga a repensar nuestros paradigmas; acercarse a miradores diferentes; qué decir, por otro lado, de los cambios demográficos que, además de no guardar correspondencia alguna con los cambios económicos llevados a cabo, se relacionan con diversos fenómenos frente a los que no hay soluciones inmediatas. Uno tiene que ver con el proceso de envejecimiento de la población, con lo que se configura no solo una nueva pirámide poblacional, también un tipo de sociedad que impacta el mundo del trabajo, las instituciones de protección social, el diseño urbanístico y el enfoque de derechos humanos para garantizar que vidas cada vez más largas sean también vidas dignas, activas y satisfactorias. Y si bien este proceso de envejecimiento es un fenómeno multifactorial no debiera conducir a dejar de lado temas como la persistencia de la pobreza infantil (grupo etario con mayores niveles de pobreza y privaciones).

Otro cambio demográfico tiene que ver, sin duda alguna, con la intensificación de las migraciones extra e intrarregionales. Quizá éste sea el fenómeno que mejor expresa la crisis de un modelo basado en la libre movilidad de mercancías y capitales, pero no de personas. Las migraciones se han convertido, simultáneamente, en un fenómeno que solo puede resolverse en una escala global y multilateral y, al mismo tiempo, son ahora un factor clave de política interna.

Reflexionar con amplitud y rigor sobre estos temas tiene como propósito avanzar hacia sociedades más igualitarias en donde se desmonte la cultura del privilegio. Sin embargo, para ello se requiere construir las coaliciones sociales y políticas que hagan viable un nuevo curso de desarrollo porque, como lo hemos dicho en varias ocasiones, el desarrollo es un asunto político. Por ello las múltiples formas en las que la desigualdad se encuentra anidada y naturalizada en la subjetividad social es uno de los mayores obstáculos para gestar dicha coalición. En este sentido, es de la mayor relevancia el trabajo en el mundo de las ideas y la cultura para superar prejuicios, estigmas, ideas convencionales que hacen aparecer la desigualdad como natural, justa e inevitable.

Para empezar a construir un sistema, apuntaba Raúl Prebisch, resulta necesario llevar la perspectiva más allá de la mera teoría económica. En efecto, los factores económicos no pueden separarse de la estructura social. Esto tiene una importancia fundamental, pues sería inútil la búsqueda de una respuesta apropiada a los interrogantes dentro del marco estrecho de la pura teoría económica.

La inviabilidad de un modelo que produce bajo crecimiento, alta desigualdad y degradación ambiental tiene un límite aún más contundente: el calentamiento global, probablemente el desafío civilizatorio de mayor envergadura que enfrenta la humanidad. Frente al cambio climático no solo están en cuestión el crecimiento y el desarrollo, sino la vida misma. Un desafío completamente nuevo que coloca a la sustentabilidad ambiental como prerrequisito de cualquier proyecto de sociedad que pudiéramos concebir y que, como nunca, plantea el apremio de contar con un nuevo patrón de producción y consumo a escala global, tal y como lo señala uno de los objetivos de la Agenda 2030. De ese tamaño es el desafío y, también, la urgencia de alcanzarlo.

Estas son solo algunas de los dilemas, preguntas e hipótesis que nos hemos venido formulando en el marco de este seminario permanente que queremos convertir en un foro

abierto de reflexión rigurosa sobre los cambios en curso pero, sobre todo, con el ánimo de construir colectivamente propuestas.

Estando en proceso de edición el presente volumen, nuestro colega Jaime Ros falleció. Su rigor, inteligencia y generosidad fueron sus prendas cotidianas. Mediante este libro queremos rendir testimonio de gratitud y reconocimiento.

Alicia Bárcena Ibarra  
Secretaria Ejecutiva  
Comisión Económica para América Latina  
y el Caribe (CEPAL)

Rolando Cordera Campos  
Coordinador del Programa Universitario  
de Estudios del Desarrollo  
Universidad Nacional Autónoma de México  
(PUED-UNAM)





**Mesa 1**  
**La economía política del bajo crecimiento:  
ganadores y perdedores**



## I. La economía política del bajo crecimiento: ganadores y perdedores

*Jaime Ros<sup>1</sup>*

Parece claro que el bajo crecimiento tiene perdedores y no es difícil identificar a los principales. Se trata de los trabajadores asalariados, formales e informales, y de los trabajadores por cuenta propia informales. Ello es visible en el deterioro de la distribución factorial del ingreso en contra del trabajo. La participación de los salarios en el valor agregado del sector privado de negocios pasó de 29% a 23% entre 1990 y 2015 y la del ingreso laboral pasó de 36% en 1995 a 30% en 2015, una caída de 6 puntos porcentuales en ambos casos.

Esta caída ha sido en parte la consecuencia de crisis económicas acompañadas de maxidevaluaciones y aceleración de la inflación, pero también de una tendencia más gradual a largo plazo a la baja de la participación laboral que se manifiesta de manera particularmente clara de 2003 en adelante. Los salarios reales y los ingresos informales se han estancado (y en ciertos períodos han caído) en medio del crecimiento de la productividad en los sectores formales y modernos de la economía y del estancamiento y caída de la productividad en los sectores informales.

Esta desconexión entre productividad del trabajo y su remuneración es producto del estancamiento económico. El principal mecanismo a través del que el bajo crecimiento produce desigualdad es que la lenta expansión del acervo de capital de los sectores formales y modernos impide la absorción de los abundantes excedentes de trabajo empleados en los sectores informales, lo que lleva al estancamiento o caída de la productividad del trabajo informal.

Y esta productividad a su vez limita el aumento de los salarios formales llevando a que las ganancias de productividad en los sectores formales se concentren en el capital. Cada vez que un vendedor de periódicos aparece en la contraesquina de donde ya existe un vendedor, la productividad promedio de los vendedores se reduce (en este ejemplo la del vendedor establecido tiende a caer a la mitad). Ese ingreso informal menguado condiciona a su vez lo que

---

<sup>1</sup> Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).

un trabajador formal puede ganar, pues el salario formal tiende a establecerse en un nivel que guarda una cierta proporción con lo que el mismo trabajador puede ganar en el sector informal.

No es así una casualidad que la caída gradual y sostenida de la participación del ingreso laboral a partir de 2003 vaya acompañada del estancamiento y caída gradual de la productividad del trabajo en el sector informal, más exactamente de la productividad de los trabajadores por cuenta propia en los sectores de bienes y servicios no comerciables de la economía.

Entre los trabajadores asalariados que más han perdido con el bajo crecimiento están los trabajadores calificados y jóvenes con educación superior y media superior. Un fenómeno que ha caracterizado el lento crecimiento de los últimos quinquenios es la caída en la prima salarial del trabajo calificado (Lustig y otros, 2013). Esta es aparentemente una buena noticia pues implica una tendencia hacia una menor desigualdad de los ingresos salariales.

Sin embargo, vista más de cerca la noticia no es tan buena pues la reducción de la prima salarial no es el resultado de un aumento de los salarios reales de los trabajos no calificados sino de una reducción de los salarios de los trabajadores calificados. Y ello está íntimamente ligado al bajo crecimiento que hace que la demanda de capital humano crezca lentamente y tiende a generar un exceso de oferta de capital humano a pesar, paradójicamente, de las grandes deficiencias de la educación en México y de nuestro sistema educativo. Este exceso de oferta se manifiesta no solo en la caída de la remuneración del trabajo calificado sino en la emigración en estampida desde hace algunos años de jóvenes calificados (como lo muestra el artículo de Vázquez Maggio y Domínguez, 2018).

En apariencia, en el estancamiento económico nadie gana. El estancamiento genera violencia, inseguridad, criminalidad y otros malestares de los que todo el mundo es víctima. Sin embargo, en la medida en que la creciente concentración del ingreso es producto del estancamiento, este genera también ganadores. La contraparte de la caída en la participación del ingreso laboral es la creciente participación del ingreso del capital en el ingreso. Ello beneficia en particular a los super ricos que viven del ingreso del capital, el rendimiento de su riqueza.

El estancamiento no ha impedido que la acumulación de riqueza proceda a un ritmo muy rápido (del orden del 8% anual) como lo mostrará Del Castillo Negrete más adelante. El principal beneficiario de esta desigualdad son los centiles más altos de la distribución del ingreso. Se ha estimado que el 1% más rico tiene en México entre 17,3% (Bustos y Leyva, 2017) y 36,1% (Del Castillo, 2017) del ingreso total (con un promedio simple de 24,5% para el conjunto de estimaciones disponibles) dependiendo de cómo se ajusten las encuestas de ingreso y gasto que subreportan el ingreso de los más ricos.

Esta proporción probablemente ha venido aumentando como lo sugiere el rápido ritmo de acumulación de la riqueza ya mencionado y la tendencia de los coeficientes de concentración del ingreso (Gini y Palma) desde por lo menos 2008, una vez que los datos de distribución de las encuestas se ajustan por subdeclaración y truncamiento (Cortés y Vargas, 2017).

Los súper ricos no son los únicos en beneficiarse del estancamiento económico. La clase media alta, debido a las muy bajas remuneraciones del trabajo que prevalecen sobre todo en el sector informal, y que se reproducen como consecuencia del estancamiento, tiene acceso a privilegios inimaginables en países desarrollados al mismo nivel de ingreso, privilegios que solo los aristócratas europeos de antes de la Primera Guerra Mundial y los terratenientes porfirianos

en el México del siglo XIX pudieron tener en el pasado y que desaparecieron precisamente por el crecimiento y la elevación de los salarios que hizo eventualmente prohibitivo ese estilo de vida (excepto para una fracción muy pequeña de súper ricos).

Jorge Javier Romero describe así este estilo de vida en un número reciente de la revista *Nexos* (enero de 2018): “Los malestares de la vida en México son evidentes, aunque también es un lugar donde los privilegiados podemos tener un nivel de vida difícil de alcanzar en lares más desarrollados: casas de tamaños impensables en cualquier ciudad europea para el mismo nivel de ingreso, trabajadores del hogar de tiempo completo, choferes, jardineros, seguridad privada para paliar el desastre de los cuerpos estatales supuestamente encargados de dar ese servicio, cotos cerrados donde refugiarnos del horror urbano que nos rodea, todo ello basado en la abismal diferencia de ingresos que escinde a la sociedad mexicana”.

Ese estilo de vida es posible debido al estancamiento a muy bajos niveles de las remuneraciones al trabajo. Y ese estancamiento es resultado del bajo crecimiento. En una trayectoria de mayor crecimiento los salarios reales crecerían hasta el punto de hacer demasiado costoso para la clase media la ayuda doméstica con la que cuenta hoy en día. Es así, con el crecimiento, como eventualmente desaparecieron en gran medida los sirvientes domésticos en los países desarrollados y esas sociedades lograron alcanzar niveles mayores de equidad.

La fracción de la población mexicana que se beneficia en mayor o menor medida de estos privilegios no es insignificante y tiene un peso electoral y en la opinión pública significativo. El INEGI estima que hay aproximadamente 2,5 millones de empleados domésticos en el país entre trabajadores de limpieza, cocineras, jardineros, choferes, cuidadores, etc.

Si se considera que los que pueden emplear esta ayuda doméstica son un hogar en promedio (algunos, los menos, tienen diez empleados, otros, los más, menos de uno ya que emplean a estos trabajadores de tiempo parcial), se está hablando de 2,5 millones de hogares (aproximadamente el 8% de la población mexicana). Es decir, casi todo el décimo decil en la distribución del ingreso se beneficia directamente de las bajas remuneraciones de estos trabajadores y, en cierto modo, se beneficia también del bajo crecimiento. Esto, en la medida también en que el acceso a estos privilegios hace que, al igual que los súper ricos, esa clase media alta logre por lo mismo protegerse de las desventajas del estancamiento (a través de la seguridad privada, y residencias en cotos cerrados).

Cuando Adam Smith escribió sobre las causas de la riqueza de las naciones, entendía por riqueza más o menos lo mismo que nosotros entendemos por PIB, es decir, la producción de bienes y servicios y los ingresos que esta genera. Sin embargo, hoy en día se observa un enigma que se relaciona con la desconexión entre la evolución de la producción de bienes y servicios, que está estancada o creciendo a tasas muy bajas, y la riqueza, entendida como el acervo de activos físicos y financieros, que se concentra en pocas manos y que crece a tasas muy superiores a las de la producción de bienes. Entender esta desconexión es la clave para entender la economía política del bajo crecimiento.

## Bibliografía

- Bustos, A y G. Leyva (2017), "Towards a more realistic estimate of the income distribution in Mexico", *Latin American Policy*, vol. 8, N° 1.
- Del Castillo Negrete, M. (2017), "Income inequality in Mexico, 2004-2014", *Latin American Policy*, vol. 8, N° 1.
- Cortés, F. y D. Vargas (2017), "La evolución de la desigualdad en México: viejos y nuevos resultados", *Revista de economía mexicana*, N° 2.
- Lustig, N., L. López Calva y E. Ortiz-Juarez (2013), "Declining inequality in Latin America in the 2000s: The cases of Argentina, Brazil, and Mexico", *World Development*, vol. 44, issue C, 129-141.
- Vázquez Maggio, L. y L. Domínguez (2018), "La migración de mexicanos profesionistas y su inserción laboral en E. U.", *Revista de economía mexicana*, N° 3.

## II. En busca de las razones del bajo crecimiento

*Norma Samaniego<sup>2</sup>*

El lento crecimiento económico observado en todo el mundo desarrollado después de la crisis de 2008-2009 desconcertó a muchos y cuestionó los instrumentos económicos convencionalmente utilizados para reactivar la economía. Surgió la duda de si era éste un fenómeno atípico, una “nueva normalidad” o un “estancamiento secular”, como fue bautizado este nuevo fenómeno. Destacados economistas, entre otros Rodrik (2012), Piketty (2014), Summers (2016), con base en series históricas de Angus Maddison (2004), recordaron que el crecimiento económico mundial ha sido siempre relativamente bajo, salvo en períodos de excepción, como los 30 años gloriosos de la Europa de la posguerra o cuando ocurre un período de convergencia, como en el crecimiento actual de China. Concluían que existen fuertes razones para pensar que en las próximas décadas el rápido crecimiento será más la excepción que la norma.

Hoy sorprende que, en los 17 primeros siglos de la era actual, el crecimiento medio anual de la economía mundial haya sido raquítico (0,1%); que de 1700 a 1820 apenas haya subido a medio punto porcentual y que las tasas recientes hasta antes de la Gran Depresión no hayan sido lo común en el pasado. Las tasas excepcionalmente altas observadas en algunos países corresponden a períodos excepcionales de convergencia. En el caso de China no se debe olvidar que históricamente siempre fue una de las grandes potencias del mundo y que, después de dos siglos de estancamiento y retroceso, se está volviendo a posicionar en un lugar prominente en el mundo.

Rodrik (2012) sostiene que, salvo algunos países que se han beneficiado de bonanzas esporádicas de recursos naturales, todas las economías en desarrollo que han crecido a tasas altas y sostenidas lo hicieron a través de un proceso rápido de industrialización. Tal es el caso de la República de Corea, Singapur, la Provincia China de Taiwán, y más recientemente, China. Rodrik (2012) señala que estos países pudieron canalizar su mano de obra campesina a actividades manufactureras bajo una nueva organización de la producción.

Este modelo de desarrollo fue posible gracias a que en la industria manufacturera de la generación anterior la maquinaria, la tecnología y los procesos eran relativamente sencillos de

---

<sup>2</sup> Programa Universitario de Estudios del Desarrollo (PUED), UNAM.

copiar y utilizaban mano de obra de bajo nivel de calificación que podía trasladarse fácilmente del campo a la industria. Los servicios modernos, en cambio, requieren de un grado superior y más diverso de calificación por parte del trabajo y de otro tipo de instituciones, cuyo establecimiento resulta más complejo desarrollar. Sin embargo, para alcanzar el desarrollo no basta con el primer empuje de las manufacturas, sino que se requiere avanzar hacia otro tipo de procesos, tanto en manufacturas más complejas como en el desarrollo de servicios, que demandan de una fuerza de trabajo con niveles más elevados de calificación para cuando el proceso de industrialización llega a su límite.

Hoy la receta tradicional para el desarrollo no está funcionando. El camino que siguieron los países en desarrollo exitosos ya no resulta tan fácil de emular. Por una parte, ha cambiado la tecnología y la manufactura se ha vuelto más intensiva en capital y requiere mano de obra más calificada. Por otra, la globalización y la nueva competencia de otros muchos países en desarrollo que hoy compiten en el mundo con mano de obra barata en este tipo de industrias, han hecho mucho más difícil el camino. Por tanto, es factible que la manufactura siga siendo el primer escalón hacia el desarrollo, pero cada vez será más difícil escalar tan rápido o tan alto como lo hicieron los países que hace unas décadas emprendieron este camino.

En los últimos años, la dinámica del crecimiento económico mundial ha sido liderada por China y por algunos países en desarrollo que han estado creciendo, en promedio, a tasas de más del doble de las del mundo desarrollado. Para 2018 se les pronostica un crecimiento de 4,9%, frente al 2,3% de los países desarrollados. Sin embargo, no es posible generalizar. Lamentablemente, no en todo el mundo en desarrollo se está dando el fenómeno de convergencia en niveles de vida. En México y en América Latina se observa un descorazonador rezago.

Esto preocupa y nos mueve a reflexión: ¿qué hemos hecho mal?, ¿qué deberíamos cambiar para evitar el rezago?, ¿no sería tiempo de repensar la estrategia seguida?, o más bien, en el caso de México, la falta de una estrategia propia? México se ha atado a un solo motor —la demanda externa— tanto en petróleo, como en uno de los eslabones más frágiles de las cadenas productivas. La manufactura, en sus etapas más simples, como la maquila y el armado, ha enfrentado una creciente competencia externa de otros países basada principalmente en salarios bajos y no se han propiciado los necesarios encadenamientos productivos internos. Esta es, por otra parte, una de las áreas donde la inteligencia artificial y la robotización tienen mayores perspectivas de avance. Los ingresos del petróleo, del que provenía una parte sustancial de los ingresos públicos, sufrieron una larga e importante caída y sus perspectivas para el más largo plazo pintan sombrías.

La demanda interna ha quedado olvidada: uno de sus elementos de empuje, la inversión pública y privada, en términos de su relación con el PIB, es la más baja en muchos años y la masa salarial real —de la que proviene el consumo de la mayoría de los mexicanos— se mantuvo por debajo del nivel que tenía antes de la crisis de 2008 por nueve años hasta el primer trimestre de 2017, como el propio Banco de México lo repite en sus distintos informes trimestrales. No es de extrañar entonces, que, en gran parte del territorio nacional, ante una población joven creciente, sin perspectivas claras, hayan surgido brotes de desencanto, frustración, criminalidad y violencia, favorecidos por un ambiente de impunidad y corrupción.

Branko Milanovic (2014), un reconocido especialista en el tema de la distribución del ingreso, hace un ejercicio interesante para tratar de identificar a los ganadores y perdedores de



la globalización desde la caída del muro de Berlín hasta la crisis de 2008. Considerando a toda la población mundial ordenada en deciles de ingreso, encuentra que hubo una profunda redistribución de ingresos a nivel mundial entre las personas, lo que ilustra en su ya famosa “curva del elefante”.

Los grupos que más ganaron en términos de ingreso personal se situaron en el 1% de más altos ingresos y alrededor de la mediana de la distribución. Los individuos situados dentro del 1% de la distribución global vieron multiplicar su ingreso medio en casi 70% en este lapso. Este grupo, conformado por una mezcla de individuos de muy alto ingreso tanto de países pobres como de ricos, ha experimentado una homogeneización creciente, a la vez que se ha venido desligando de los intereses de sus conciudadanos; es decir, se ha venido conformando una élite global. Otro grupo ganador provino de una nueva clase emergente de Asia (en China la clase media aumentó su ingreso tres veces, en tanto que en Indonesia y Tailandia lo duplicó y en la India aumentó en 40%). Este grupo se ubica alrededor de la mediana del ingreso mundial.

Los perdedores en esta distribución fueron, por una parte, las clases medias de los países avanzados, ubicadas entre el octavo y noveno decil de la distribución mundial —que prácticamente no vieron cambios en su ingreso promedio— y, por otra, los tres deciles de más bajos ingresos a nivel mundial, en especial, el de más bajos ingresos, que se ha mantenido persistentemente en la pobreza.

Dadas las tendencias recientes en la dinámica de crecimiento y en la distribución del ingreso a nivel mundial surgen algunas interrogantes: ¿es el reciente repunte en el crecimiento observado y pronosticado para 2018 y 2019 en el mundo signo de una nueva dinámica? A una década de la crisis, el crecimiento en varias regiones del mundo está finalmente empezando a repuntar; sin embargo, esto no significa volver a las tasas anteriores a la Gran Depresión. Es posible que se trate de una confluencia de factores que tienen poca probabilidad de mantenerse si no se actúa con rapidez para eliminar los obstáculos estructurales al crecimiento con inclusión.

Las mejores perspectivas para México que se contemplan para 2018 y 2019 siguen estando atadas a la mejoría que se anticipa para esos años en las tasas de crecimiento de los Estados Unidos, pero no a factores internos, lo que ya ha probado que no puede ser un camino seguro o sostenible de largo plazo. La mejoría que se avizora para México que, de acuerdo con el Fondo Monetario Internacional (FMI) (2018), se sitúa en 2,7% para 2017 y 2,9% para 2018, no es comparable con las tasas que por varios años han mantenido los llamados 5 Asiáticos (Malasia, Indonesia, Filipinas, Tailandia y Viet Nam) y que para 2017 y 2018 se ubican como grupo en 5,3%; menos aún con la India y China, que desde hace varios años son los punteros en la dinámica de crecimiento.

Otros retos que se contemplan para los próximos años son los desplazamientos de mano de obra que se avizoran como resultado de la automatización y del cambio tecnológico, y que sobrevendrán mucho más rápido que en otros momentos de la historia. Este fenómeno no solo afectará en alto grado a los países más avanzados, donde el cambio tecnológico se adopta con mayor rapidez, sino que tendrá también efectos considerables en México, debido a que es en el tipo de industrias que tienen todavía un alto peso en el país —como las manufacturas de exportación— donde más ha avanzado la automatización y el uso de la robótica. El reto es reaccionar desde ahora y avanzar en el diseño de una estrategia que permita que esta nueva ola de avances tecnológicos redunde en beneficio de la sociedad y de los propios trabajadores.

Por otra parte, la coyuntura actual plantea retos que van más allá del campo económico. Si se considera que uno de los sustentos esenciales de una democracia es una clase media grande y vibrante, la continua erosión que en muchos países están viviendo las clases medias, junto con los obstáculos crecientes que enfrentan otros países en desarrollo en el camino hacia niveles más altos de vida, en contraste con el crecimiento exorbitante de los más ricos del mundo, están provocando un fuerte descontento y un desencanto con la democracia. Todo apunta hacia un mundo radicalmente distinto al que prevalecía previamente a la crisis financiera, que pone en cuestionamiento no solo la política monetaria, sino las estrategias mismas de desarrollo.

## Bibliografía

- Maddison, A. (2004), *The World Economy: Historical Statistics*, OECD Development Centre, Paris.
- Milanovic, B. (2014), "Winners of Globalization: The Rich and The Chinese Middle Class. Losers: The American Middle Class", Huffington Post [en línea] [https://www.huffingtonpost.com/branko-milanovic/winners-of-globalization-\\_b\\_4603454.html](https://www.huffingtonpost.com/branko-milanovic/winners-of-globalization-_b_4603454.html).
- Piketty, T. (2014), *Capital in the Twenty-First Century*, The Belknap Press of Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts.
- Rodrik, D. (2012), "No more growth miracles", Economists View, Project Syndicate.
- Summers, L. H. (2016), "Secular Stagnation: What It Is and What to do about it", *Foreign Affairs* [en línea] <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2016-02-15/age-secular-stagnation>.

### III. El crecimiento económico en México: ganadores y perdedores

*Miguel del Castillo<sup>3</sup>*

México tiene una política económica que genera bajo crecimiento. La economía mexicana, al igual que la estadounidense y las europeas, padece de estancamiento secular provocado, en buena medida, por lo que en el pasado Foro Económico Mundial de Davos se denominó como “capitalismo rentista”. Algunas cifras que documentan el nivel del capitalismo rentista en México son que, en el período de 2003 a 2008 (antes de la crisis), el PIB creció 2,8% anual en términos reales; no obstante, la riqueza tuvo un aumento mucho mayor, 9% anual real, en el mismo período. Mientras que la economía (y el ingreso nacional) tuvo un magro aumento, la riqueza aumentó rápidamente beneficiando a las pocas familias poseedoras de activos físicos y financieros, y perjudicando a las familias (la mayoría) cuyo ingreso depende de su trabajo.

Si la riqueza se distribuyera entre todos los hogares, cada uno de ellos tendría 3 millones en activos físicos y financieros. Lamentablemente la distribución es muy desigual. El 10% de los hogares más ricos concentra el 68,6% de la riqueza, mientras que el 50% de los hogares más pobres tiene tan solo el 3,6%. Por ello, el coeficiente de Gini de la riqueza es de 0,79. Cerca de 240.000 familias (el 1% del total) acapara el 38% de la riqueza total del país.

Si analizamos tan solo los activos financieros hay una mayor concentración. La inversión de los mexicanos en la bolsa en 2015 ascendió a 16 billones de pesos, monto que representa casi una cuarta parte de la riqueza financiera total del país (23,7% de los activos financieros). Cerca de 23.000 contratos (en posesión del 0,1% de las familias de México), tienen 12 billones de pesos invertidos en la bolsa (en contratos mayores a 500 millones de pesos), monto que representa el 19% de la riqueza nacional.

Una parte de la riqueza financiera está en manos del extranjero. De acuerdo con el Sistema de Cuentas Nacionales (base 2013), el resto del mundo tiene 4,6 billones de riqueza financiera, el 35% de ella invertida en la bolsa mexicana de valores. La riqueza que tiene invertida el extranjero en México le reporta muy buenos dividendos. La diferencia entre el PIB y el ingreso nacional representó 10,3 mil millones de dólares en el 2015, es decir, buena parte de

---

<sup>3</sup> Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM).

la producción generada en el país se envía al extranjero. Además de la ganancia en bolsa, la inversión extranjera obtiene importantes dividendos por la actividad industrial y financiera que realiza en el país. En México hay 4.000 empresas con participación extranjera (0,1% del total de empresas del país). Estas empresas generan casi una cuarta parte del valor agregado (23% del PIB), y poseen el 15% de los activos físicos totales empresariales.

No cabe duda de que la economía política aplicada ha producido ganadores y perdedores. Han ganado los que poseen riqueza, principalmente aquellos con activos financieros. Han perdido aquellos, la gran mayoría, cuyo patrimonio depende del trabajo.

El crecimiento del PIB que se ha presentado es un promedio del dinamismo que han tenido las distintas ramas de producción. Han ganado las agroindustrias nacionales y extranjeras con productos de exportación. Han perdido los jornaleros agrícolas, muchos de ellos migrantes indígenas del sureste, quienes trabajan en condiciones que bien podrían calificarse como de esclavitud moderna. Por ejemplo, mientras que el crecimiento promedio anual del valor agregado en cultivo en invernaderos y viveros, y floricultura (rama 1114) ha sido del 16,7% anual en términos reales durante los últimos 16 años, de 2003 a 2016, la proporción de su PIB dedicada a sueldos y salarios fue de tan solo 3% en 2016. La productividad del sector no ha redundado en una mejora para los trabajadores.

Han ganado los operadores de servicios de telecomunicaciones inalámbricas y vía satélite (ramas 5172 y 5174), cuyo crecimiento anual promedio real del valor agregado ha sido del 22,7% y 11,4%, respectivamente. Han perdido sus trabajadores, a quienes les ha correspondido el 12,6% y el 7,1% del PIB de las ramas.

Ha ganado la banca extranjera cuyo PIB crece a un ritmo de 16,7% anual real y que en 2017 tuvo ganancias por 135,7 mil millones de pesos, monto 28,8% mayor al de 2016. Los perdedores han sido los consumidores: el servicio en sucursales es deficiente, las comisiones por las operaciones cada vez más onerosas y el monto del crédito concedido se ha reducido. A sus trabajadores les ha ido un poco mejor: les ha correspondido el 30,1% del valor agregado en la banca y el 21,9 en fianza y seguros, mejor que los jornaleros agrícolas pero muy lejos de promedio nacional para los trabajadores de los países europeos. No obstante, las prestaciones ya no son las de antaño y los cajeros han sido contratados bajo el perverso esquema de outsourcing que no les permite ganar antigüedad ni ejercer las otrora famosas prestaciones de los banqueros.

Han ganado los establecimientos de comercio. Si bien su PIB crece al 3,1% anual, destinan a los “asociados” (término que utiliza una cadena para nombrar a sus trabajadores), tan solo el 3% en comercio al por mayor (rama 4300) y 23,5% al por menor (rama 4600). Les ha ido muy mal a los proveedores menos poderosos cuya ganancia se ha reducido hasta niveles cercanos a la quiebra. Han perdido los consumidores, quienes ahora tienen productos “diversos” y muy “baratos”, pero cuya calidad ha provocado un grave problema de malnutrición en México. La creciente importación de productos altamente procesados, con alto contenido de azúcares (alta fructuosa del maíz en muchos casos) y químicos para estimular el gusto, han alterado el entorno alimenticio. Según datos de la Encuesta Nacional de Salud, solo el 14% de la población tiene una buena nutrición en México; el resto padece de falta de alimentos (subnutrición) o está malnutrida, consume pocos micronutrientes (vitaminas y minerales) y muchos macronutrientes (carbohidratos).

Ha ganado el sector turismo (rama 7211, hoteles, moteles y similares), en buena medida bajo el control de firmas extranjeras. Este sector genera un valor agregado de 192.000 millones al año (4,8% de aumento anual promedio real) y destina solo 9,1% al pago del salario de sus trabajadores. Han perdido también los proveedores locales porque la mayoría de sus insumos vienen del extranjero y los esquemas “todo incluido” generan muy poca derrama en las tiendas locales.

Ha ganado la industria maquiladora nacional y en manos del extranjero. El TLCAN le ha permitido, hasta ahora, tener jugosas ganancias. Dos ejemplos son la fabricación de automóviles y camiones (rama 3361), que crece al 6,3% anual promedio real y dedica al trabajo solo el 8,1%, de los 255,5 mil millones de pesos en valor agregado, y la fabricación de equipo aeroespacial (rama 3364), que crece al 9,2% y destina un poco más al factor trabajo, el 32,8%. Han perdido las mujeres que trabajan en las maquiladoras del norte. No solo reciben salarios reducidos y un clima de trabajo en condiciones cercanas a la esclavitud, sino que son las principales víctimas de la descomposición social que el modelo depredador de “capitalismo rentista” genera en la sociedad.

Han ganado las empresas extranjeras a las que se les ha concedido generar electricidad. La generación, transmisión y distribución de energía eléctrica (rama 2211) ha crecido al 6,1% anual real, pero ha destinado solo el 19,8% al trabajo. Han perdido los consumidores, muchos de ellos víctimas de cobros abusivos de un día para otro.

De la misma manera, han ganado las empresas extranjeras (y, por cierto, más de un político asociado a ellas), que están construyendo autopistas. La construcción de vías de comunicación (rama 2373) crece al 7% promedio anual real y destina solo el 20,4% a sus trabajadores. Aquí también han perdido los consumidores, sometidos a tarifas que son las más altas del mundo por kilómetro recorrido y que tienen que circular bajo el riesgo de caer en un socavón.

Han ganado todos aquellos que tienen un estacionamiento, así como aquellas empresas a las que se les ha concedido espacio público bajo el esquema de parquímetros. El sector de estacionamientos y pensiones para vehículos automotores (rama 8124) crece al 5,6% promedio anual real y destina tan solo el 6,2% a sus trabajadores. Han perdido muchos jubilados que, en lugar de gozar su tercera edad, tienen la “fortuna” de ser empleados en los estacionamientos. Pierden también los consumidores que tienen que desembolsar dinero cada vez que hacen las compras en el supermercado o que visitan a algún amigo o pariente. Las soluciones de mercado para los problemas de la ciudad han agravado las desigualdades.

Han ganado las empresas transnacionales dedicadas a lo que se denomina “economía colaborativa”. Si bien se ha dado un beneficio a los consumidores quienes, por ahora, gozan de un servicio de taxi más seguro y eficiente (la mayoría de las veces), han perdido los empleados cuya tarifa no les permite, a pesar de las jornadas de trabajo, tener un buen ingreso. Ganan las empresas, ya que no tienen que aportar un centavo por mantener el activo físico (gasolina y mantenimiento del vehículo); pierden los conductores cuya forma de vida es ser taxista (son objeto de una competencia desleal al ser obligados a la revista anual, el pago de placas y la pintura del vehículo). Ganan aquellos conductores ocasionales, cuya reducida entrada les ayuda para complementar sus ingresos. Hace algunos días Doug Schifter, taxista en New York (*livery driver*, es decir, aquel cuya vida es conducir un taxi), se suicidó enfrente del City Hall en Lower

Manhattan porque Uber lo llevó a la quiebra cuando no resistió más manejar durante 100 horas a la semana.

Han perdido los jóvenes que no encuentran un trabajo digno y que corresponda a sus estudios. La estadística oficial no los considera desempleados, ya que han dejado de buscar empleo en el mes anterior a la encuesta. No obstante, desean y necesitan trabajar. Si la estadística los incluyera, la tasa de desempleo total aumentaría a 16,6% y al 22% entre los menores de 30 años (cifras del primer trimestre de 2017).

Los jóvenes han aportado la mayor parte de las muertes violentas en los últimos diez años de la absurda guerra en contra del narcotráfico. Son objeto de desaparición forzada: más de 200.000 familias tienen a un familiar (casi siempre un joven) desaparecido por las fuerzas del orden, de acuerdo con la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE). Millones de ellos han emigrado a los Estados Unidos en búsqueda de una mejor vida.

Han perdido también nuestros hermanos centroamericanos, cuya política económica ha beneficiado a la oligarquía asociada con el vecino del norte y cuyos jóvenes y niños desesperados han tenido que emigrar al norte y sufrir vejaciones en territorio mexicano.

La lista de los ganadores y perdedores podría continuar. No obstante, el respeto al tiempo de los compañeros de la mesa me obliga a suspender aquí, no sin antes concluir que no cabe la menor duda: urge un cambio de rumbo.

## IV. ¿Qué ocurre si para medir desigualdad en el ingreso se usa gasto en lugar de ingreso?

*Fernando Cortés<sup>4</sup>*

Esta pregunta no surge de sesudas consideraciones conceptuales acerca de los mejores indicadores para medir el bienestar; nada tiene que ver con confrontar el ingreso permanente con el ingreso corriente, ni tampoco hacerlo con el consumo, o el gasto (que pueden ser formas de medir el ingreso permanente), sino simplemente con la posibilidad de generar mediciones de desigualdad que sean comparables a lo largo del tiempo.

Las dificultades para garantizar la comparabilidad de las mediciones de desigualdad y pobreza se suscitaron en 2015, cuando el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) levantó el “Módulo de condiciones socioeconómicas”<sup>5</sup> (MCS) que es el instrumento que provee la información que se emplea para el cálculo de la pobreza multidimensional en México. Este operativo a cargo del INEGI, llevado a cabo en un año impar a pesar de que los levantamientos regulares se realizan en años pares, fue la respuesta a la solicitud del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), organismo gubernamental entre cuyos mandatos está calcular la pobreza a nivel municipal cada cinco años, que coinciden con los años en que se aplican los censos en México (años terminados en 0) y los “recuentos censales” o “encuestas intercensales”, (los años terminados en 5) como fue el caso de 2015.

En ese año el INEGI introdujo modificaciones al operativo de campo del MCS y mejoras en el control de los encuestadores, coincidentemente<sup>6</sup> el ingreso de 2015 resultó no ser

---

<sup>4</sup> Programa Universitario de Estudios del Desarrollo (PUED), UNAM.

<sup>5</sup> La diferencia esencial entre el MCS y la ENIGH radica en que la ENIGH levanta información sobre gasto y el módulo no. Esto quiere decir que las estimaciones de pobreza y desigualdad basadas en gasto tienen mayores errores estándar que las que emplean el ingreso. Además, el módulo considera variables que no están en la ENIGH y que son necesarias para calcular la pobreza multidimensional.

<sup>6</sup> Se usa el término ‘coincidentemente’ porque el INEGI trató de establecer las relaciones entre los cambios en campo y en la administración de los datos y sus efectos sobre la medición del ingreso. Para ello llevó a cabo varios estudios que, de haber sido exitosos habrían permitido generar una cifra comparable con la serie 2008 a 2014. Sin embargo, los análisis no permitieron establecer los vínculos por lo que la corrección no fue posible y se debió cambiar de óptica.

comparable con el de años anteriores<sup>7</sup>, de modo que se produjo una discontinuidad en las series de pobreza y de desigualdad. El levantamiento regular de la ENIGH en 2016 siguió los mismos procedimientos que se habían empleado en 2015 por lo que, en principio, no era posible continuar las series de desigualdad en la distribución del ingreso ni la de pobreza que había comenzado a publicarse en 2008. Las modificaciones impedían generar estimaciones de los cambios que habían tenido lugar en el último bienio.

Enfrentadas a este problema, ambas instituciones acordaron procedimientos estadísticos que “corregían” los ingresos derivados del trabajo de la ENIGH, basándose en la información proporcionada por la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE)<sup>8</sup>. De esta manera, para llevar a cabo los cálculos oficiales de pobreza en 2016 se empleó la información proporcionada por el Modelo Estadístico (ME) que permite comparar las mediciones de desigualdad y pobreza, en lugar de utilizar los datos que provienen directamente de los cuestionarios.

Aunque el modelo cumple con todos los criterios estadísticos que se le exigen a una buena estimación, además de producir ingresos estimados consistentes con los de años previos, no deja de ser una estimación y, desde el punto de vista estadístico, sería posible generar otras estimaciones de ingreso consistentes y que también satisfagan dichos criterios. En definitiva, usar procedimientos estadísticos en lugar de la información que proporcionaron los entrevistados necesariamente agrega un grado de incertidumbre que se suma a la que surge de la aleatoriedad, y que afectan a los resultados de la medición multidimensional de la pobreza y de la desigualdad en la distribución del ingreso.

El método empleado para “corregir” el ingreso de la ENIGH2016 tuvo como objetivo central garantizar la comparabilidad de la medición de la pobreza entre 2014 y 2016 y con ello dar continuidad a la serie que había iniciado en 2008, pero ¿qué ocurre con la medición de la desigualdad en la distribución del ingreso? o ¿por qué no pensar reemplazar el ingreso por el gasto para medir la desigualdad? En las páginas que siguen se presenta lo que sucedería con la medición de la desigualdad si se sustituyese el ingreso por el gasto, pero no solo en 2016, sino desde 1984 hasta 2016. De este modo se puede saber si nuestro conocimiento acerca de la evolución de la desigualdad en los últimos 32 años en México cambia esencialmente o no.

También podría pensarse en la posibilidad de emplear el gasto en vez del ingreso en la medición de la pobreza para evitar las estimaciones, pero su cálculo presenta dificultades adicionales que requieren realizar investigaciones más detalladas. Por poner solo un ejemplo que salta a la vista, no sería del todo correcto calcular la pobreza usando las líneas de bienestar y bienestar mínimo ya que estas fueron construidas con base en la distribución acumulada del ingreso. Por tanto, previo a cualquier cálculo de pobreza habría que generar nuevas líneas utilizando la distribución acumulada del gasto.

Este no es el único problema por resolver para encarar la medición con perspectiva de gasto. Otros, por ejemplo, son la temporalidad de los bienes y servicios adquiridos; no se puede tratar de la misma forma el gasto semanal en compra de alimentos que las adquisiciones de

---

<sup>7</sup> En el boletín de prensa del INEGI, 286/16, fechado el 15 de julio de 2016 se afirma: “Sin embargo, las acciones instrumentadas para mejorar la captación del ingreso en campo hacen que el Módulo de este año no sea comparable con los ejercicios estadísticos previos”.

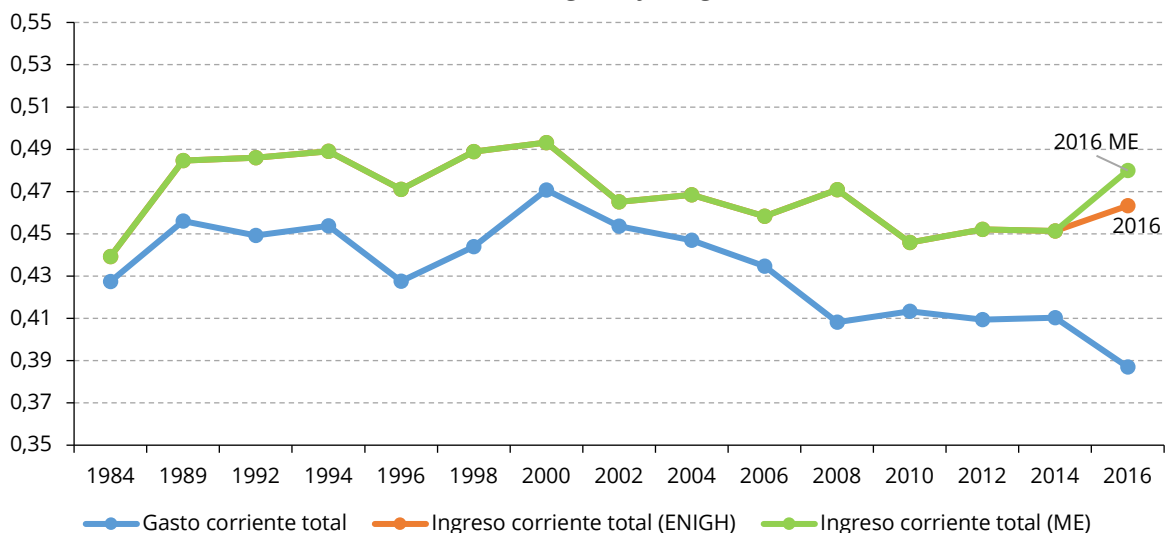
<sup>8</sup> El procedimiento empleado, Modelo Estadístico 2016 para la continuidad del MCS-ENIGH, se puede consultar en <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/investigacion/eash/2016/>.



bienes de consumo durable; las maneras adecuadas de deflactar, etc. Encarar estos problemas requiere investigación adicional, lo que claramente queda fuera de los alcances de este escrito.

La medida sintética más utilizada para medir la desigualdad en la distribución del ingreso es el índice de Gini. Por ello esta sección inicia comparando la evolución de la desigualdad en la distribución del ingreso corriente total y del gasto corriente total. En el gráfico IV.1 se observa que la desigualdad en la distribución del gasto es sistemáticamente menor que en la repartición del ingreso. Este rasgo no debe sorprender ya que en los sectores de mayores ingresos el gasto es menor que el ingreso (tienen capacidad de ahorro) y los de menores ingresos prácticamente lo gastan todo, incluso contraen deudas para financiar sus gastos corrientes. Por lo tanto, la distancia entre los gastos de los que más y menos tienen es menor que la correspondiente diferencia entre los ingresos. De ello se desprende que la desigualdad en los ingresos tenderá a ser mayor que en el gasto.

**Gráfico IV.1**  
**México: coeficientes de Gini del ingreso y del gasto corriente, 1984-2006**



**Fuente:** Cálculos propios sobre la base de información de las correspondientes Encuestas Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH).

Si bien, en general, las tendencias de las dos líneas tienden a moverse al unísono, en 2008 se aprecia un movimiento divergente: crece el coeficiente de Gini del ingreso y disminuye el del gasto. Es decir, en el año de las crisis de los precios internacionales de los alimentos y de los bonos hipotecarios, la desigualdad en la distribución del ingreso aumentó, mientras que la inequidad en el gasto disminuyó. En un ambiente generalizado de crisis económica, el gasto se redujo proporcionalmente más en los hogares de la cúspide de la estratificación social que en los de la base, mientras que en la repartición del ingreso sufrieron más los hogares de menos recursos.

En 2016, las dos estimaciones del índice de Gini, una con los datos originales de la ENIGH y la otra con la información de ingreso derivada del modelo, marcan un aumento de la desigualdad en el ingreso con respecto a 2014, mientras que el gasto registra una caída. Detrás de la variación en el índice de Gini del ingreso de la ENIGH hay cambios relativamente menores en las participaciones relativas de los deciles, de modo que su aumento es pequeño pero la

desigualdad se acrecienta al medirla con el ingreso del ME, pues el ajuste estadístico practicado disminuyó el ingreso de los deciles inferiores.

En síntesis, si bien la evolución de la desigualdad, medida por ingreso o por gasto, es similar, hay dos excepciones, una se observa en 2008, y se debe al efecto diferenciado de la contracción económica sobre el ingreso de los pobres y el gasto de los ricos. La otra excepción es la de 2016, año en que la inequidad medida por ingreso señala un aumento de la desigualdad, tanto con los datos de la ENIGH como del ME, pero por el contrario, la medición por gasto registra una disminución. Este comportamiento diferencial de la desigualdad no tiene explicación sustantiva ya que 2016 fue un año “normal”. No queda otra opción que sospechar de los datos de la ENIGH, pues ni siquiera podría “culparse” de la diferencia a la diversidad de fuentes, porque ambas variables tienen el mismo origen: la ENIGH. Aún más, llama la atención que haya diferencia entre ambas variables pues en el operativo de campo los encuestadores deben validar la consistencia de la información de ingresos y de gastos.

Los índices de desigualdad, como los coeficientes de Gini, Theil o la varianza de los logaritmos, tienen la virtud de la síntesis, pero a la vez el vicio de ocultar información. En efecto, un coeficiente de Gini determinado que es compatible con diversas distribuciones de los datos arrojará el mismo valor sintético toda vez que el área de concentración (el área entre la línea de equidistribución y la curva de Lorenz) sea la misma, y muchas distribuciones diferentes pueden dar como resultado la misma área (Cortés y Rubalcava, 1998).

Por ello normalmente se acompaña el índice de Gini con la distribución de la variable según fractiles o cuantiles; entre los fractiles más usados destacan los deciles y los quintiles. En este trabajo se optó por no seguir este camino, aunque se proporciona la información pertinente en el anexo ya que i) la masa de información es bastante voluminosa pues cubre 15 puntos en el tiempo y 2 variables (ingreso y gasto); ii) como ya se señaló, las participaciones relativas en el gasto y en el ingreso son diferentes debido al ahorro diferencial entre ricos y pobres, y por lo tanto, la comparación de las participaciones relativas no es instructiva, el resultado se sabe de antemano; iii) en consecuencia, el interés de este trabajo se desplaza a examinar si los cambios del ingreso y del gasto son consistentes en el tiempo pero a niveles más desagregados.

Para abordar esta tarea se emplea la distribución por deciles, pero en lugar de hacer un análisis comparativo y detallado de las distribuciones de ingreso y gastos decil por decil, se recurrirá a la representación gráfica de las curvas de incidencia del crecimiento entre pares de años seleccionados<sup>9</sup> (Ravallion y Chen, 2003). En estas gráficas en el eje de abscisas se despliegan los deciles y en el de las ordenadas las tasas de crecimiento lineal del ingreso o del gasto, entre los años considerados. Las líneas paralelas al eje de abscisas representan las tasas de crecimiento promedio de estas dos variables. Así, por ejemplo, en el gráfico IV.2 se presentan las curvas de crecimiento del ingreso y del gasto para el período comprendido entre los años 1984 y 1989.

Esta representación muestra que entre 1984 y 1989 las tasas de variación del ingreso y del gasto son muy similares y que los nueve primeros deciles tuvieron una tasa de crecimiento por debajo del respectivo promedio y solo el décimo por encima. Esto quiere decir que en ese período los deciles inferiores, la inmensa mayoría de la población, perdieron tanto en ingreso como en gasto y una minoría, el décimo decil fue el único que ganó. En el gráfico IV.1 se observó

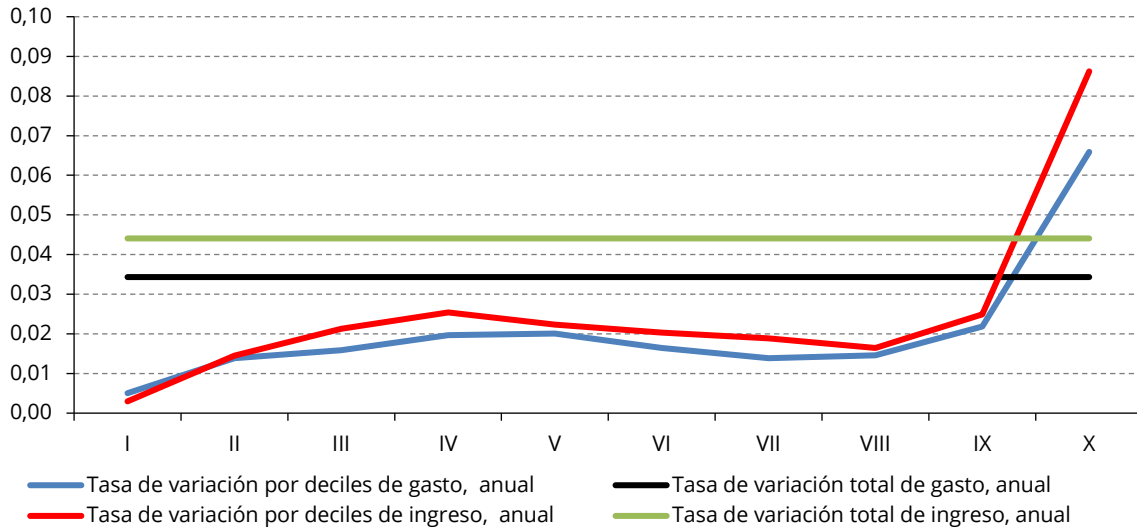
---

<sup>9</sup> Se hizo la selección para simplificar el texto. Si se expusieran todos los pares consecutivos de gráficas se tendrían 14 que repiten lo mismo, excepto 2016 comparado con 2014.

que en la segunda mitad de la década de 1980 aumentó la desigualdad en la distribución del ingreso y del gasto; en el gráfico IV.2 se develan los cambios que provocó dicho aumento.

**Gráfico IV.2**

**México: curva de incidencia del crecimiento del gasto e ingreso, según deciles, 1984-1989**



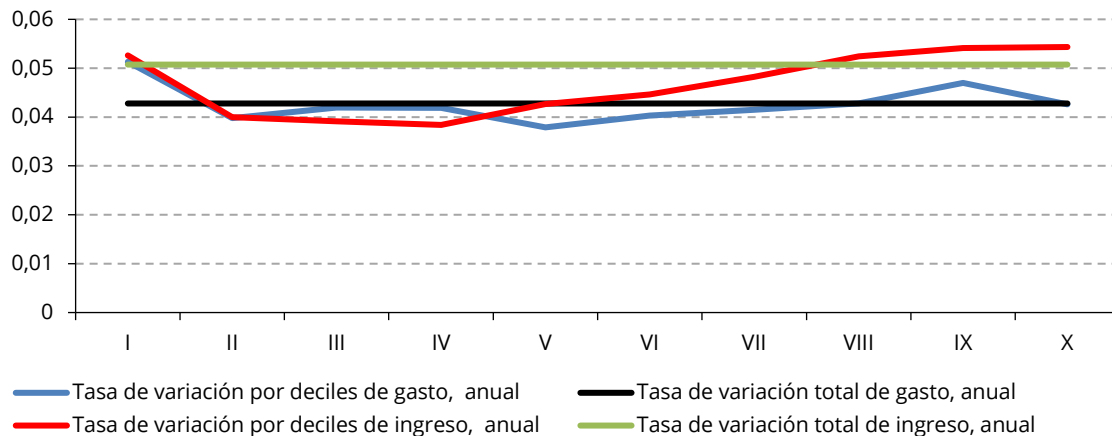
**Fuente:** Cálculos propios sobre la base de los datos de las ENIGH 1984 y 1989.

Para una interpretación sustanciosa de estos resultados habría que recordar que en este período tuvo lugar la primera fase del denominado cambio estructural. Esta veta de análisis despierta el interés e invita a seguirla, pero no se tomará este camino pues se aparta de la línea argumental de este escrito<sup>10</sup>, que consiste en examinar las potencialidades de usar el gasto en lugar del ingreso para medir la desigualdad. En los diferentes paneles del gráfico IV.3 se muestran las curvas de crecimiento de los períodos seleccionados:

**Gráfico IV.3**

**México: curva de incidencia del crecimiento del gasto e ingreso, según deciles**

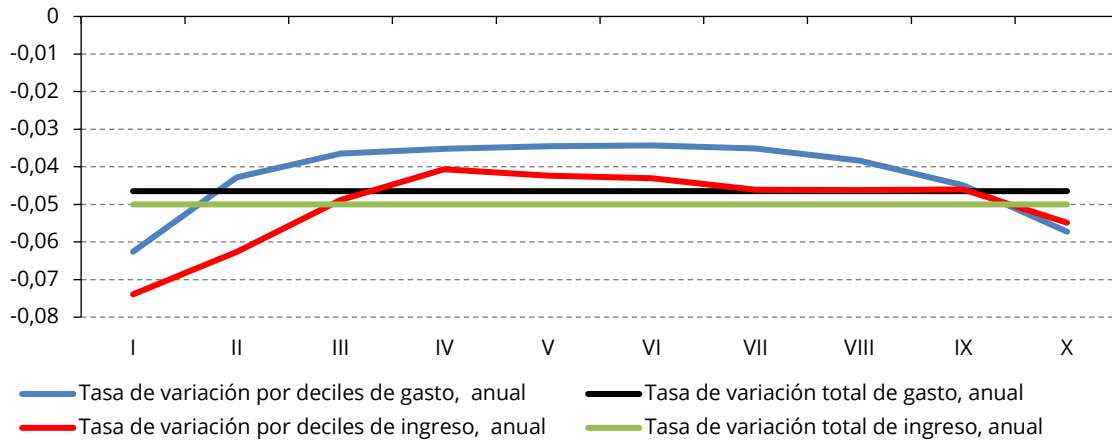
A. 1989-1994



**Fuente:** Cálculos propios sobre la base de los datos de las ENIGH 1989-1994.

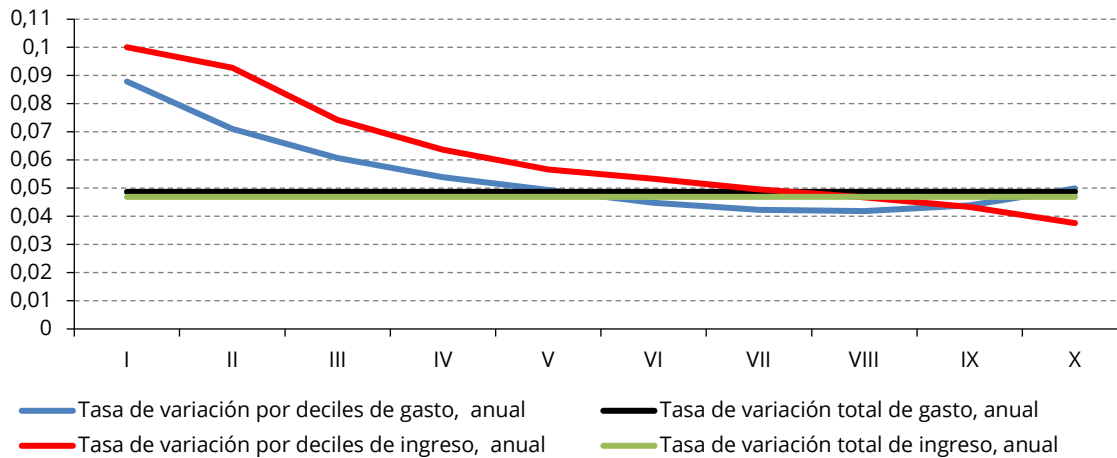
<sup>10</sup> Entre los trabajos recientes que han explorado sistemáticamente esta veta se puede consultar el de F. Cortés, 2013.

B. 1994-1998



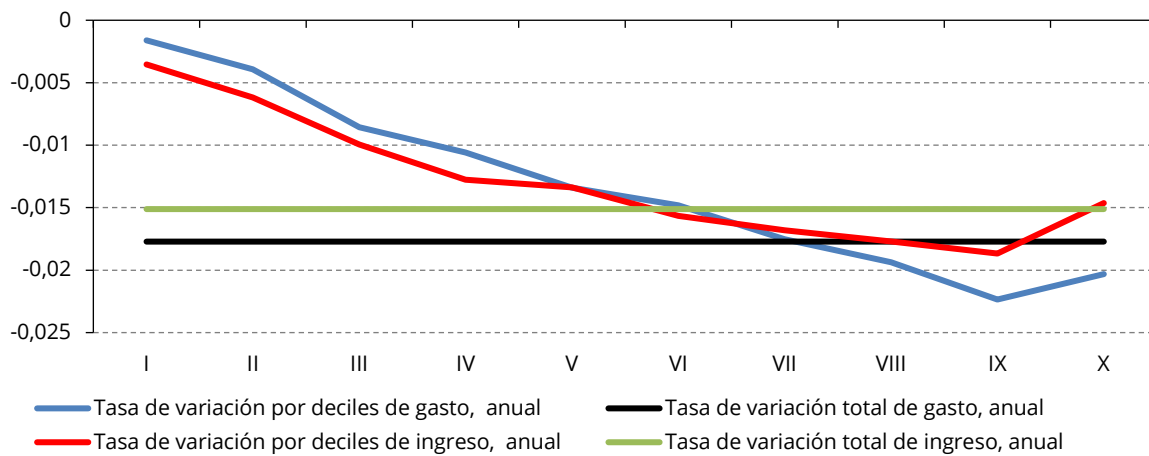
Fuente: Cálculos propios sobre la base de los datos de las ENIGH 1994-1998.

C. 1998-2006



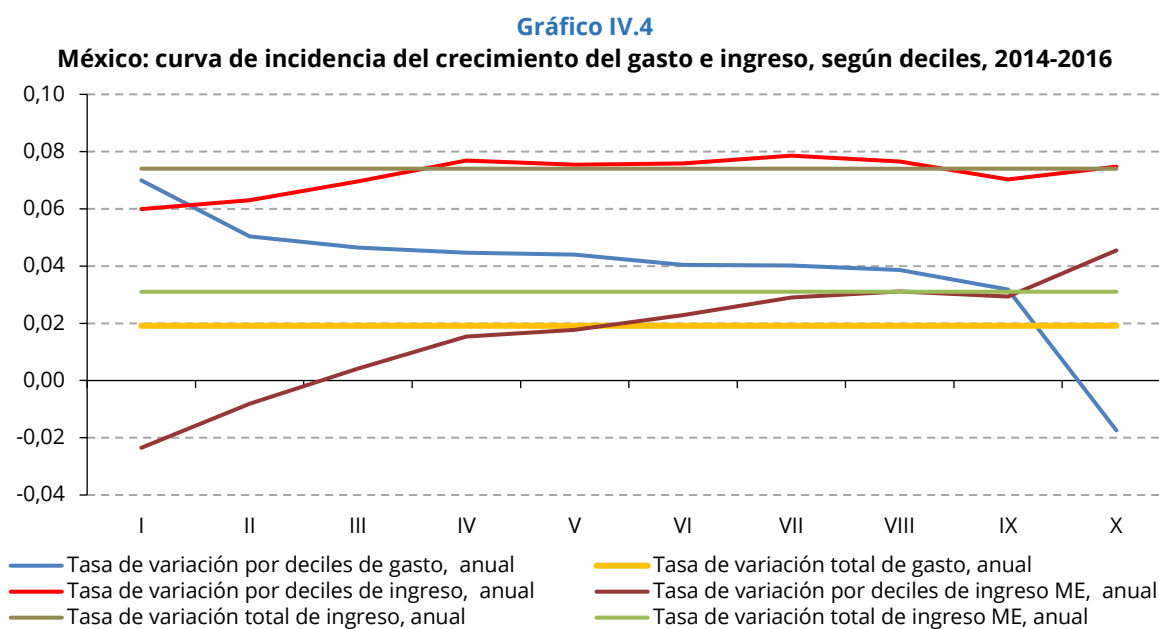
Fuente: Cálculos propios con base en los datos de las ENIGH 1998-2006.

D. 2006-2014



Fuente: Cálculos propios sobre la base de los datos de las ENIGH 2006-2014.

Del examen de estas curvas se desprende que las variaciones en el ingreso y en el gasto registradas por los deciles siguen patrones bastante similares, pero no acontece lo mismo entre 2014 y 2016 (véase el gráfico IV.4). En el bienio 2014-2016 la disminución de la desigualdad según el gasto se habría originado por una ganancia de los primeros ocho deciles y una reducción en el gasto del décimo: los hogares de los sectores sociales más adinerados disminuyeron su gasto (la tasa de crecimiento del décimo decil fue negativa) y ganó el resto. Las cifras de los ingresos reportados por las ENIGH señalan, por el contrario, que la desigualdad aumentó, debido principalmente a la reducción en los ingresos de los tres deciles inferiores.



**Fuente:** Cálculos propios sobre la base de los datos de las ENIGH 2014-2016.

Adicionalmente, esta representación permite ver que las tasas de cambios observadas desde el cuarto decil fueron pequeñas (fluctúan en torno a cero). Pero s de acuerdo con los datos del gráfico IV.1, el aumento más marcado de la desigualdad se registra en el ingreso del ME. La información del gráfico IV.4 señala que dicho incremento se debió a la pérdida de los primeros seis deciles, que no solo habrían experimentado reducciones en sus ingresos sino que además el tamaño de la pérdida relativa habría disminuido pausadamente en la medida en que se asciende en los deciles. Aún más, el único decil que habría tenido ganancias habría sido el décimo, justamente el que alberga a los hogares que cuentan con más recursos económicos.

Las consecuencias del ajuste de los ingresos están a la vista. El cambio de operativo de campo y las mejoras en el control central de la información obtenida por los entrevistadores en 2016 significó una reducción en los ingresos de los hogares de los deciles inferiores con respecto a la declaración de los entrevistados (a las cantidades asentadas en los cuestionarios) con el consiguiente aumento de la desigualdad. Esta caída en relación a la que se habría obtenido si se hubiese utilizado el ingreso no corregido (el de la ENIGH 2016) fue producto de los cambios en los datos y no de modificaciones en factores que incidieran en los flujos de recursos en favor de los hogares más pobres como podrían ser el crecimiento en la actividad económica, las alteraciones en

la distribución del ingreso a través del sistema tributario o bien la puesta en práctica de nuevos programas sociales en favor de los hogares situados en la base de la pirámide social.

La aplicación del modelo estadístico para garantizar la comparabilidad de la medición en 2016 con base en la serie iniciada en 2008, que consistió en corregir los ingresos laborales de la ENIGH 2016 con base en los declarados en la ENOE, reduce las percepciones de los primeros cuatro deciles. Este procedimiento, si bien pone en línea la pobreza de 2016 con las mediciones de pobreza calculadas desde 2008 a 2014, tiene el efecto colateral de aumentar notablemente la desigualdad.

A lo largo de los 30 años transcurridos entre 1984 y 2016, la desigualdad medida por el ingreso o por el gasto difieren en su nivel. Los índices de Gini del ingreso son más elevados que los del gasto, que es un resultado esperable debido al comportamiento del ahorro o, en otros términos, de la diferencia entre ingreso y gasto: la capacidad de ahorro es creciente con el ingreso. En el gráfico IV.1 se muestra que para el período 2008 a 2014 los perfiles en el tiempo de las líneas que representan los valores de los índices de Gini para el ingreso y el gasto son bastante parecidas. Información similar proporcionan los tres paneles del gráfico IV.3, en los que se puede ver que los perfiles de las curvas de crecimiento entre 1984 y 2014 son bastante similares. Pero en el período 2014 a 2016 esta armonía se rompe.

Las curvas de incidencia del ingreso de la ENIGH y del gasto representadas en el gráfico IV.4 no solo se diferencian en que las primeras acusan un aumento en la desigualdad y la segunda una disminución sino que, además, el alza en la desigualdad por ingreso se habría debido a una pérdida relativa de los deciles más pobres, sin variaciones de significación desde el cuarto en adelante, mientras que la reducción de la inequidad por gasto se habría originado por la pérdida absoluta (disminución en la cuantía de ingresos recibidos) del décimo decil y la ganancia de los restantes. Del análisis de ambos indicadores (ingreso y gastos) surgen imágenes contradictorias acerca de quiénes ganaron y quiénes perdieron en ese bienio.

En síntesis, dadas las intervenciones practicadas en la generación y procesamiento de los datos, las cifras de 2016 perdieron la comparabilidad con la serie de pobreza iniciada en 2008. Para resolver esta dificultad se realizó un ajuste a los datos a través de un modelo estadístico con el objetivo de recuperar la comparabilidad. Sin embargo, si bien los resultados de pobreza quedaron en línea, se descuadró la medición de la desigualdad.

En efecto, con los datos originales de la ENIGH el índice de desigualdad de Gini en 2016 registra un aumento en la concentración del ingreso, pero es menor que el calculado con los datos del modelo estadístico. Por otra parte, la medición de la desigualdad con el gasto, variable sobre la que no se ha registrado ninguna intervención hasta el momento, marca, a diferencia de las mediciones con ingreso, una disminución de la desigualdad en 2016 con respecto a 2014, que se debió a una mejora relativa en el gasto de los primeros nueve deciles en contra del décimo.

Si bien se puede plantear una interesante discusión conceptual sobre si es el ingreso o el gasto la medida más apropiada para dar cuenta de los recursos de los hogares y de las personas (De la Torre, 2005, pág. 699-710), este escrito se ha propuesto examinar el problema desde el ámbito de la medición. Para ello se aprovechó la situación “cuasi experimental” generada por la intervención del INEGI sobre los datos de la ENIGH 2016 y su posterior corrección. Las mediciones de desigualdad basadas en el ingreso registran, con respecto a 2014, un aumento en

la concentración, mientras que la que emplea el gasto informa de una disminución. La pregunta salta a la vista: ¿aumentó o disminuyó la desigualdad?

No es fácil dar una respuesta concluyente a esta pregunta, sin embargo, habría que tomar en cuenta que los entrevistados siempre han opuesto resistencia a declarar sus ingresos, resistencia que se intensifica en situaciones de altos niveles de delincuencia y criminalidad, como lamentablemente ha sido el caso de México en los últimos años. Sin embargo, pareciera que esta negativa se atempera cuando se pregunta por el gasto.

La estrategia para recabar esta variable no consiste en preguntar cuánto gastó usted el mes pasado, por el contrario, es una variable que se construye a partir de las erogaciones en un número elevado de rubros distintos que cubren desde las compras de alimentos, gastos en salud, en educación, en renta de la vivienda, en enseres de la vivienda hasta bienes de consumo durable. Por ejemplo, para recabar el dato de las compras en alimentos se entrega en los hogares seleccionados un cuadernillo en el que se deben anotar las compras diarias de cada producto alimenticio durante una semana; esta información es revisada diariamente por el entrevistador. También se registran los gastos con diferente periodicidad, mensuales, trimestrales y semestrales. En principio, la distancia entre la información original y el dato final de gasto es tan grande que es muy poco probable que un entrevistado mal informe, como habitualmente ocurre con el ingreso.

Si bien es probable que los encuestados informen mejor acerca del gasto efectuado que del ingreso recibido, este informe no está exento de problemas, entre los que destacan: (i) Los datos de gasto se refieren al hogar, pero difícilmente se podrá separar qué parte del gasto corresponde a cada miembro, lo que dificulta el análisis a aquellas perspectivas cuyas unidades de análisis son los individuos; y (ii) ¿cómo tratar compras de bienes de consumo durable? Por ejemplo, ¿cómo tratar la adquisición de un electrodoméstico? Hay varias posibilidades de asentar el gasto; una sería cargarla en el momento de la compra, otra distribuirla entre el número de años que debiera durar. Algo similar acontece con los gastos de inicio del año escolar: ¿el gasto se carga al mes que se realizó o solo la parte proporcional que le correspondería? Pero estas interrogantes se pueden encarar y diseñar soluciones consistentes con la teoría sustantiva, la teoría de la medición y los aspectos prácticos.

En los últimos tiempos ha tenido lugar una intensa actividad para resolver los problemas de medición que aquejan a la distribución del ingreso. En la actualidad ya es claro que no solo debe enfrentarse la subdeclaración, consciente o no de los entrevistados, sino también el truncamiento, es decir, la incapacidad de las encuestas de incluir tanto a los hogares muy ricos como a los muy pobres (Cortés y Vargas, 2017, págs. 57-63). En la medida en que las diferencias en gasto entre los superricos y los entrevistados del décimo decil son mucho menores que en sus correspondientes ingresos y al parecer en la parte baja de las distribuciones, los problemas derivados de la fuente de datos serían de menor magnitud si los cálculos de pobreza y de desigualdad se basaran en el gasto en vez del ingreso.

## Bibliografía

- Cortés, F. (2017), “La evolución de la desigualdad en México viejos y nuevos resultados”, *Revista de economía mexicana, Anuario UNAM*, N° 2, México, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).
- \_\_\_\_\_(2013), “La desigualdad en México”, *Economía UNAM*, vol. 29, México, mayo-agosto, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).
- Cortés, F. y R. M. Rubalcava (1984), *Técnicas estadísticas para el estudio de la desigualdad social*, México, El Colegio de México.
- De la Torre, R. (2005), “Ingreso y gasto en la medición de la pobreza”, *Números que mueven al mundo: la medición de la pobreza en México*, Miguel Székely (coord.), México, Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL)/Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE)/Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES)/M. A. Porrúa.
- Ravallion, M. y S. Chen (2002), “Measuring pro-poor growth”, *Economic Letters*, (78), Washington, D.C., World Bank.



## V. Economía política del bajo crecimiento: una mirada estructural

*Martín Abeles<sup>11</sup>*

La consigna de este panel me recuerda un estudio reciente de Jaime Ros, titulado: “¿Cómo salir de la trampa de bajo crecimiento y alta desigualdad?” (2015). Estimo que, consciente o inconscientemente, esa publicación inspiró a los organizadores al buscar un título para esta mesa. Partiendo de esta asociación libre, en esta ponencia me propongo reflexionar desde una perspectiva estructuralista acerca de la posibilidad de que la trampa de bajo crecimiento planteada por Jaime Ros, cuyo análisis se circunscribe a la economía mexicana, refleje una situación más general que aqueja actualmente a buena parte de los países de América Latina y el Caribe, en particular a los de América del Sur. Sugiero comenzar intentando responder la siguiente pregunta: ¿de qué hablamos cuando hablamos de bajo crecimiento?

Es decir, ¿por debajo de qué tasa de crecimiento se puede hablar de bajo crecimiento? Una primera aproximación podría definir ese umbral como la tasa de crecimiento que es necesario alcanzar como mínimo para que la creación de empleo absorba el aumento vegetativo de la población. Esa tasa de crecimiento mínimo o umbral puede estimarse de manera relativamente sencilla en función del crecimiento poblacional y la elasticidad empleo-producto de cada economía:

$$\hat{y}^E = \frac{n}{\varepsilon} \quad (1)$$

donde  $y^E$  es la tasa de crecimiento compatible con una tasa de empleo estable,  $n$  es el ritmo de crecimiento poblacional y  $\varepsilon$  es la elasticidad empleo-producto.

Considerando el crecimiento poblacional anual promedio del período 2000-2016 (1,2%)<sup>12</sup> y una elasticidad empleo-producto para el mismo período de 0,5, esa tasa de crecimiento mínimo

---

<sup>11</sup> Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en Buenos Aires.

<sup>12</sup> La tasa de crecimiento de la población podría ser más baja si se considerara una proyección en lugar de la trayectoria pasada, dado que existe una tendencia a la caída del ritmo de crecimiento poblacional, pero esto no alteraría sustancialmente los resultados ni su interpretación.

se ubica en torno al 2,5% anual para América Latina y el Caribe en su conjunto. Como se observa en el cuadro I.1, esa tasa resulta levemente menor en el caso de América del Sur y mayor en el caso del Caribe, cuya baja tasa de crecimiento poblacional más que compensa su baja elasticidad empleo-producto.

Cuadro V.1

## Umbral de empleo: tasas de crecimiento compatibles con una tasa de empleo estable

Región/País	Crecimiento poblacional	Elasticidad empleo-producto	Umbral de empleo
América Latina y el Caribe	1,2	0,48	2,5
América del Sur	1,3	0,53	2,4
Centroamérica y México	1,4	0,57	2,5
El Caribe	0,9	0,33	2,7

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) sobre la base de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y el Banco Mundial (BM).

Nota: Las estimaciones corresponden al período 1990-2016.

Otra posible interpretación puede tomar como referencia la tasa de crecimiento necesaria para que no aumente la brecha del ingreso per cápita de los países considerados respecto de los países desarrollados. Esta tasa puede definirse en función del crecimiento promedio de largo plazo del PIB per cápita de estas economías (considerando, por ejemplo, a las economías del G7<sup>13</sup>) y del crecimiento poblacional de cada país o región que se tome como referencia.

$$\hat{y}^p = [(1 + \widehat{y}pc^{G7}) \cdot (1 + n) - 1] \cdot 100 \quad (2)$$

donde  $\hat{y}^p$  es la tasa de crecimiento compatible con una brecha de ingresos estable respecto de los países del G7,  $\widehat{y}pc^{G7}$  es la tasa de crecimiento del PIB per cápita de largo plazo de esos países y  $n$  es la tasa de crecimiento poblacional.

Desde esta perspectiva, el umbral para América Latina y el Caribe ascendería a 3,1%, considerando el mismo crecimiento poblacional promedio del período 2000-2016 (1,2%) y el crecimiento del PIB per cápita del período 1987-2007 en los países del G7 (1,9%).

El período 1987-2007 es conocido como el período de la “Gran Moderación”, por la combinación de bajas tasas de inflación, reducida volatilidad y tasas de crecimiento moderadas (pero sostenidas) que caracterizó a las economías desarrolladas en las dos décadas previas a la llamada “Gran Recesión”. De haber tomado un período más largo de tiempo, comenzando, por ejemplo, en algún momento de la segunda posguerra, el crecimiento de los países del G7 arrojaría un promedio más alto, y también lo haría el umbral de crecimiento mínimo estimado para los países de América Latina y el Caribe. Al hacer el mismo cómputo por subregiones, el umbral más bajo corresponde a los países del Caribe, por su menor tasa de crecimiento poblacional (véase el cuadro V.2).

<sup>13</sup> Alemania, Canadá, Estados Unidos, Francia, Italia, Japón y Reino Unido.

Cuadro V.2

## Umbral de ingresos: tasas de crecimiento compatibles con brecha de ingresos estable con G7

Región/País	Crecimiento poblacional	Crecimiento PIB per cápita G7	Umbral de ingresos
América Latina y el Caribe	1,2	1,9	3,1
América del Sur	1,3	1,9	3,2
Centroamérica y México	1,4	1,9	3,3
El Caribe	0,9	1,9	2,8

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) sobre la base de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y el Banco Mundial (BM).

Nota: El crecimiento del PIB per cápita de los países del G7 corresponde al promedio 1987-2007.

Una tercera interpretación posible de lo que se entiende por bajo crecimiento puede considerar como umbral la tasa de crecimiento necesaria para que el PIB per cápita de los países en desarrollo converja con el de los países desarrollados. Para estimar esta tasa se necesita la brecha de ingresos per cápita en el punto de partida con respecto a los países desarrollados (i.e. una línea de base), un determinado horizonte temporal (por ejemplo, 50 años), alguna hipótesis acerca del ritmo de crecimiento del PIB per cápita esperada en promedio para las economías desarrolladas (para lo que puede considerarse, nuevamente, a los países del G7) y una estimación de la tasa de crecimiento poblacional del país o región de referencia (en este caso, nuestra región).

$$\hat{y}^{conv,H} = \left[ \left( \frac{y_{pc_0}^{G7}}{y_{pc_0}} \right)^{1/H} \cdot (1 + \hat{y}^{pc^{G7}}) \cdot (1 + n) - 1 \right] \cdot 100 \quad (3)$$

donde  $\hat{y}^{conv}$  es la tasa de crecimiento consistente con la convergencia al PIB per cápita de los países del G7,  $y_{pc_0}^{G7}/y_{pc_0}$  es la relación de ingresos de partida,  $H$  es el horizonte temporal,  $\hat{y}^{pc^{G7}}$  es la tasa de crecimiento del PIB per cápita de los países del G7 y  $n$  es la tasa de crecimiento de la población del país o región de referencia.

Así, considerando un horizonte temporal de 50 años, un ritmo de crecimiento del PIB per cápita de los países del G7 equivalente al observado en el período 1987-2007 y una tasa de crecimiento poblacional de los países de la región equivalente a 1,2% en el período 2000-2016, la tasa de crecimiento económico “de convergencia” para América Latina y el Caribe ascendería a 4,6% anual (véase el cuadro V.3).

Cuadro V.3

## Tasas de crecimiento de convergencia de ingresos con los países del G7

Región/País	Relación ingresos G7/ALC	Horizonte temporal	Crecimiento poblacional	Crecimiento PIB per cápita G7	Tasa converg. PIB per cápita	Tasa converg. PIB
América Latina y el Caribe	3,1	50	1,2	1,9	4,2	5,4
América del Sur	2,8	50	1,3	1,9	4,0	5,3
Centroamérica y México	5,0	50	1,4	1,9	5,2	6,7
El Caribe	3,1	50	0,9	1,9	4,2	5,1

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) sobre la base de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM).

Nota: el crecimiento del PIB per cápita de los países más industrializados corresponde al promedio 1987-2007. La brecha de ingresos se calculó a partir de la mediana del PIB per cápita valuado en PPP de los años 2012-2016 (WEO-FMI).

## A. Por debajo del piso

Un primer hecho estilizado que llama la atención desde esta perspectiva es que, aun tomando como referencia la estimación menos ambiciosa que supone alcanzar una tasa de crecimiento de 2,5% anual para el promedio de América Latina y el Caribe, una proporción importante de los países de la región no llega a ese umbral en los últimos años. Tomando la tasa de crecimiento promedio del último cuatrienio (2014-2017) 18 de los 33 países de la región se encontraban en esa situación: 6 de los 10 de América del Sur, 3 de los 10 de Centroamérica y México, y 9 de los 13 del Caribe<sup>14</sup>.

Si se tomara la segunda la metodología propuesta, que supone alcanzar una tasa de crecimiento de 3,1% anual, el cuadro de situación resulta algo peor, con 20 de los 33 países de la región por debajo del umbral de crecimiento mínimo<sup>15</sup>. Dada la relación existente entre crecimiento económico y generación de empleo, por un lado, y la importancia de la generación de empleo para la reducción de la pobreza y la desigualdad (Bertranou y Maurizio, 2010; Amarante y Arim (2015), por otro, esta constatación debería constituir una preocupación de primer orden. Sin desconocer otras dimensiones de la agenda de desarrollo —desde el problema de la sostenibilidad ambiental hasta los de desigualdad de género—, el ritmo de crecimiento económico sigue siendo un factor determinante del bienestar social<sup>16</sup>.

La región ha experimentado tasas de expansión mucho más elevadas en el pasado. Por ejemplo, entre 1963 y 1981 México creció al 7,1% anual en promedio; entre 1968 y 1980 el Brasil creció al 8,8% anual, y entre 1964 y 1974 la Argentina creció al 5,1% anual, solo por mencionar a las tres economías de mayor porte de la región, que en las postrimerías del llamado proceso de industrialización por sustitución de importaciones llegaron a alcanzar cierto grado de diversificación productiva y complejidad tecnológica.

Es cierto que ello ocurrió en un contexto histórico (social y geopolítico) muy diferente que permitió abrigar otro tipo de políticas públicas, no solo en el ámbito comercial, industrial y tecnológico sino también macroeconómico y financiero. Precisamente, en este documento se sugiere la necesidad de discutir más a fondo la fuente de las limitaciones que impone el actual contexto histórico a la instrumentación de políticas públicas tendientes a acelerar el ritmo de crecimiento y encarnar una agenda de cambio estructural progresivo<sup>17</sup>. Pero antes de eso, se analizará con un poco más de detenimiento cómo se expresan esas limitaciones en la práctica. El hecho de que las economías de la región estén registrando tasas de crecimiento bajas o excesivamente moderadas (valga el oxímoron) no implica necesariamente la existencia de una trampa de bajo crecimiento, en el sentido clásico del término para los teóricos del desarrollo.

---

<sup>14</sup> Los países de América del Sur son la Argentina, el Brasil, Chile, el Ecuador, el Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de). Los de Centroamérica son Cuba, El Salvador y Haití. Los del Caribe son las Bahamas, Barbados, Belice, Dominica, Jamaica, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía, Suriname, y Trinidad y Tabago.

<sup>15</sup> Además de los mencionados anteriormente habría que agregar al Perú y a México.

<sup>16</sup> La mayor o menor intensidad de la relación entre crecimiento y creación de empleo depende de la composición sectorial del crecimiento, es decir, del modelo de desarrollo.

<sup>17</sup> Es decir, la noción de cambio estructural progresivo en el sentido propuesto por la CEPAL en el documento de posición presentado en su Trigésimo Séptimo Período de Sesiones (CEPAL, 2018).

Para hablar de una trampa de bajo crecimiento se tendría que identificar algún tipo de límite u obstáculo que impida aumentar el ritmo de expansión (se puede hablar de un techo de crecimiento, para contraponerlo al umbral mínimo, o piso de crecimiento al que nos acabamos de referir), así como algún mecanismo de retroalimentación negativa, o círculo vicioso, que no solo impida perforar ese techo sino, incluso, introducir las medidas o transformaciones que eventualmente permitirían hacerlo. Por cuestiones de espacio la reflexión se enfocará en el tema de los techos y hacia el final se esbozarán unas palabras respecto de los mecanismos de retroalimentación.

## B. Del piso al techo (de crecimiento)<sup>18</sup>

La idea de que existe una tasa máxima de crecimiento para los países periféricos y de que esa tasa se encuentra relacionada con el sector externo de la economía es muy conocida en nuestra región. Conforma uno de los aportes seminales del estructuralismo latinoamericano y el propio Raúl Prebisch hizo aportes en este sentido.

En línea con las formulaciones originales de la CEPAL, luego del célebre artículo de Anthony Thirlwall (1979), la tasa máxima de expansión derivada de la restricción externa al crecimiento suele presentarse bajo el rótulo de la llamada Ley de Thirlwall según la que, dado un ritmo de crecimiento de la demanda mundial, la tasa máxima de expansión posible de una economía en el largo plazo depende positivamente de la elasticidad-ingreso mundial de sus exportaciones y negativamente de la elasticidad-ingreso de sus importaciones<sup>19</sup>.

La ley de Thirlwall postula una condición de limitante o techo de largo plazo. Es decir, no excluye la posibilidad de que ese techo sea sobrepasado a corto plazo (mediante, por ejemplo, el acceso a financiamiento externo). Sin embargo, pone de manifiesto que un período de crecimiento relativamente acelerado (vis a vis el techo establecido por la condición de Thirlwall) debe eventualmente ser compensado por un período de crecimiento relativamente lento, a menos que en el ínterin la restricción externa se hubiese morigerado, lo que implicaría la modificación de las características estructurales de la economía, sea el aumento de la elasticidad-ingreso de las exportaciones, la caída de la elasticidad-ingreso de las importaciones, o idealmente una combinación de ambas<sup>20</sup>.

¿Qué evidencia empírica se tiene sobre el nivel y la evolución de estos techos en la región? La estimación que se ha realizado desde la CEPAL para los países de la región arroja resultados en general desalentadores. Desde una perspectiva dinámica, el cuadro más comprometido se observa en los países de América del Sur, en los que la tasa máxima de crecimiento compatible con el equilibrio externo muestra una trayectoria descendente. En este grupo de países el fenómeno tiende a estar asociado a la caída de la elasticidad-ingreso mundial

<sup>18</sup> El análisis que sigue en esta sección y la siguiente se inspira en el capítulo 3 del documento de posición citado (CEPAL, 2018).

<sup>19</sup> Formalmente  $y^* = \frac{\varepsilon z}{\pi}$  en donde  $\varepsilon$  es la elasticidad ingreso de las exportaciones,  $\pi$  es la elasticidad ingreso de las importaciones,  $z$  es el crecimiento del producto mundial (los socios comerciales) y  $y^*$  es el crecimiento local consistente con el equilibrio de cuenta corriente en el largo plazo.

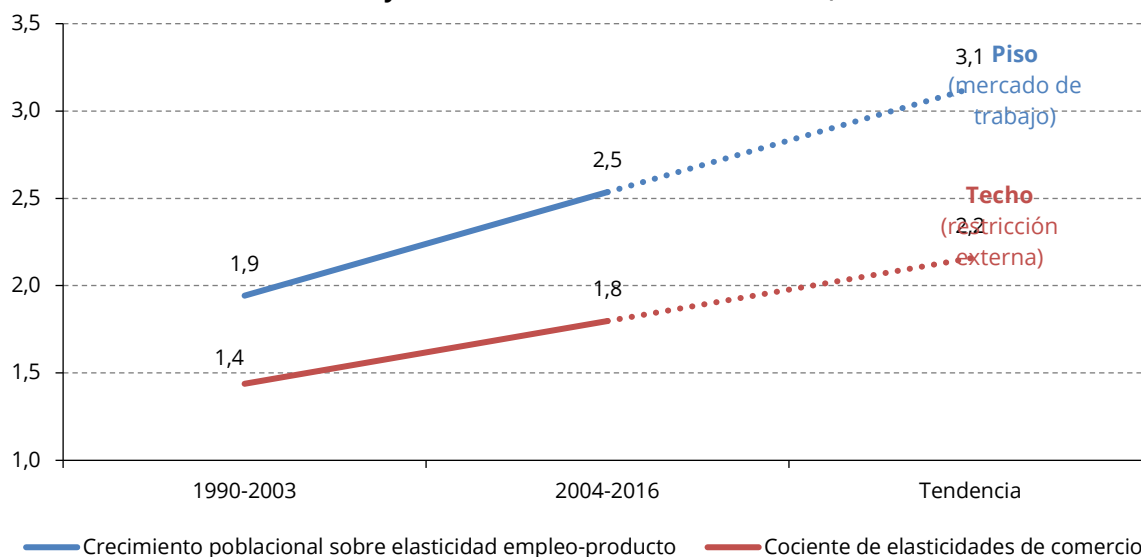
<sup>20</sup> La restricción externa también puede verse moderada por un mayor crecimiento del resto del mundo (que impulse la demanda de exportaciones) o bien ante un cambio de los precios relativos que implique un aumento de los términos de intercambio.

de las exportaciones. Se trata de casos en los que, en términos de la síntesis estructural-evolucionista-schumpeteriana<sup>21</sup>, se habla de reprimarización o retroceso estructural. Por el contrario, en Centroamérica y México la tasa máxima de crecimiento compatible con el equilibrio externo tendió a mejorar en los últimos años, debido en buena medida al proceso inverso (aumento de la elasticidad-ingreso mundial de sus exportaciones).

Al margen de las diferentes trayectorias observadas dentro de la región, en que los países de Centroamérica y México reflejan una evolución positiva y los de América del Sur una evolución negativa, la tasa de crecimiento consistente con el equilibrio externo tiende a ubicarse en niveles relativamente bajos en prácticamente todos los países, sobre todo si se vuelve la mirada sobre los umbrales de crecimiento mínimo mencionados al comienzo (los pisos). En efecto, en 10 de los 14 casos estimados la tasa de crecimiento máximo consistente con el equilibrio externo se ubica por debajo de la tasa de crecimiento que como mínimo se requiere para absorber el aumento vegetativo de la población.

Como se puede observar en los gráficos V.1 y V.2, este cuadro se manifiesta tanto en Centroamérica y México, donde la brecha entre el piso y el techo tenderá a agrandarse de mantenerse las tendencias observadas, como en América del Sur, donde el cuadro es mucho más preocupante, ya que en esa parte del continente el techo no solo se ubica por debajo del piso sino que las tendencias de uno y otro tienen signo contrario. La dificultad que esto plantea para aumentar el ritmo de crecimiento podría ya estar manifestándose en el caso de varios países de América del Sur, lo que repercutirá de una u otra manera en la dinámica laboral y social.

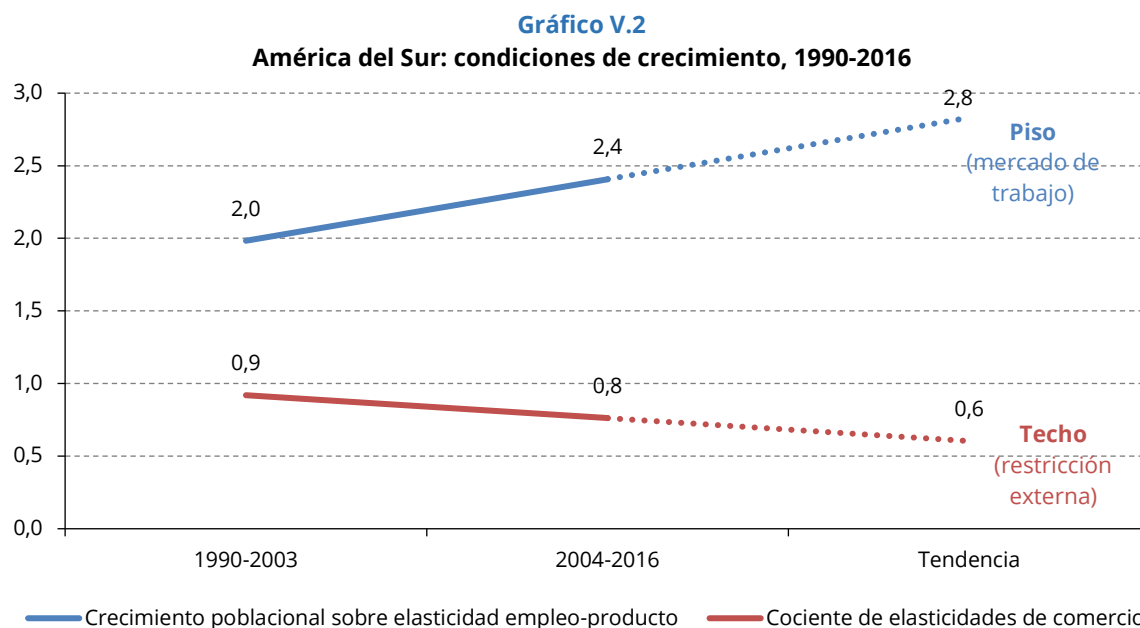
**Gráfico V.1**  
**Centroamérica y México: condiciones de crecimiento, 1990-2016**



**Fuente:** Estimaciones propias sobre la base de datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y el Banco Mundial (BM).

**Nota:** Elasticidades ingreso de las exportaciones (2,2 P1 y 1,9 P2), elasticidad ingreso de las importaciones (1,5 P1 y 1 P2), elasticidad empleo-producto (0,7 P1 y 0,5 P2) y crecimiento poblacional (1,4). El límite externo podría aumentar si se consideraran los ingresos en concepto de remesas.

<sup>21</sup> La expresión es de Peres y Primi, 2009.



**Fuente:** Estimaciones propias sobre la base de datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y el Banco Mundial (BM).

**Nota:** Elasticidades ingreso de las exportaciones (1.7 P1 y 1 P2), elasticidad ingreso de las importaciones (1.9 P1 y 1.4 P2), elasticidad empleo-producto (0.7 P1 y 0.5 P2) y crecimiento poblacional (1.3).

## C. Un techo más bajo

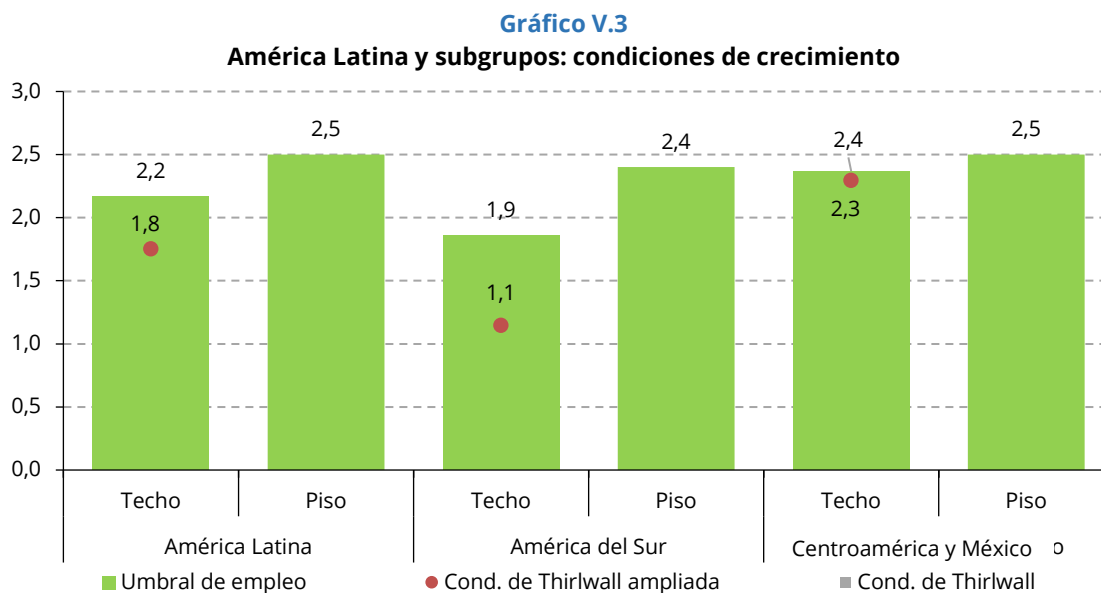
Como se acaba de sugerir, el límite impuesto por la restricción externa al crecimiento puede ser sorteado, al menos en el corto plazo, por la vía del financiamiento externo, sea bajo distintas formas de endeudamiento o mediante la recepción de inversión extranjera directa. Pero a menos que esos fondos contribuyan a mejorar los parámetros estructurales de la economía, tarde o temprano el recurso al financiamiento externo tenderá a acentuar, más que a morigerar, la restricción externa al crecimiento.

Para captar esta complicación, la ley de Thirlwall puede ser adaptada para incorporar otros componentes del balance de pagos, como los flujos por rentas y las transferencias, de manera tal que se tenga una representación más integral (real y financiera) de los factores externos que pueden restringir el crecimiento. Por cierto, uno de los primeros trabajos que apuntaron a extender el análisis de Thirlwall a los problemas de financiamiento externo en la región fue escrito por Juan Carlos Moreno-Brid (1998).

Cuando se extiende la estimación de la condición de Thirlwall a fin de incluir el efecto de los flujos por rentas y transferencias corrientes se observa, en términos generales, una disminución de la tasa de crecimiento consistente con el equilibrio externo de largo plazo<sup>22</sup>. Este resultado se refleja con mayor fuerza, nuevamente, en los países de América del Sur, por el efecto de los intereses de la deuda externa y de la remisión de utilidades de la inversión extranjera directa, que incide negativamente la trayectoria del saldo de cuenta corriente, y por la menor importancia de los ingresos por remesas. Precisamente, el saldo positivo que arroja el rubro

<sup>22</sup> Véase un análisis más detallado de esta información en CEPAL (2018).

remesas en buena parte de los países de Centroamérica y México compensa los egresos por los intereses de la deuda y la remisión de utilidades de la inversión extranjera directa. En el gráfico V.3 se resumen las estimaciones presentadas.



**Fuente:** Estimaciones propias sobre la base de información de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y el Banco Mundial (BM).

**Nota:** La condición de Thirlwall convencional se ajusta por el cociente de exportaciones e importaciones. La condición de Thirlwall ampliada considera el peso de los flujos por rentas y transferencias en las importaciones, y supone una tasa de crecimiento con base en la evolución de los últimos años.

## D. Ganadores y perdedores

La discrepancia entre la tasa de crecimiento (mínima) requerida para absorber el aumento de la población y la tasa de crecimiento (máxima) consistente con el equilibrio de largo plazo de la balanza de pagos evoca las preocupaciones fundacionales de la CEPAL. El hecho de que en tantos países de la región la primera se ubique por encima de la segunda (es decir, que el techo se ubique por debajo del piso) debería constituir una señal de alarma insoslayable. Si este sentido de urgencia no emerge, ello seguramente guarda alguna relación con la figura de los “ganadores” a la que alude el título de este panel. No se trata de una cuestión de apatía intelectual. La ausencia de un debate más intenso sobre los límites estructurales al crecimiento en la región (que no de desarrollo) debe interpretarse como una manifestación de la correlación de fuerzas en nuestras sociedades.

En ese sentido, habría que preguntarse si la liberalización financiera implementada por los países de América Latina y el Caribe en las últimas décadas y, de manera concomitante, la tendencia a una financierización creciente de su vida económica y social no ha traído aparejada mucho más que una agudización del llamado predominio de la balanza de pagos (Abeles, Pérez-Caldentey y Valdecantos, 2018). Son conocidos los mecanismos por los que la apertura financiera reduce el margen de maniobra macroeconómico, tema que la CEPAL ha estudiado y discutido en profundidad. Lo que aquí se subraya es que la creciente exposición a los ciclos de liquidez global derivada del proceso de financierización mencionado no solo dificulta la instrumentación



de políticas contracíclicas, sino que condiciona las políticas económicas y sociales en general desde una reforma tributaria progresiva o una medida socialmente redistributiva, a una política industrial y tecnológica que implique una mayor intervención estatal sobre la asignación sectorial del excedente.

Esa imposibilidad, sancionada por la amenaza siempre latente de una “fuga hacia la calidad” de los capitales, refuerza los problemas endémicos de la región, relacionados con su perfil de especialización productiva (fuerte heterogeneidad estructural, escasa diversificación productiva, baja intensidad tecnológica). Y son estos los problemas que, como sostiene la CEPAL desde hace 70 años, están en la base del problema de la desigualdad.

## Bibliografía

- Abeles, M., E. Pérez Caldentey y S. Valdecantos (eds.) (2018), “Estudios sobre financierización en América Latina”, *Libros de la CEPAL* (LC/PUB.2018/3-P), N° 152, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2018), *La ineficiencia de la desigualdad, 2018* (LC/SES.37/3-P), Santiago.
- Moreno-Brid, J.C. (1998), “On capital flows and the balance of payments constrained growth model”, *Journal of Post Keynesian Economics*.
- Peres, W. y A. Primi (2009), *Theory and practice of Industrial Policy. Evidence from the Latin American Experience* (LC/L.3013-P), Santiago, Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Ros, J. (2015), *¿Cómo salir de la trampa de bajo crecimiento y alta desigualdad?*, Ciudad de México, El Colegio de México (COLMEX)/Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).
- Thirlwall, A. (1979), “The Balance of payments constraint as an explanation of international growth rate differences”, *Banca Nazionale del Lavoro Quarterly Review*, Marzo.



## VI. La evolución de los salarios: causa y reflejo de la desigualdad en México

*Juan Carlos Moreno-Brid<sup>23</sup>, Luis Ángel Monroy-Gómez-Franco<sup>24</sup>,  
Isabel Salat<sup>25</sup> y Joaquín Sánchez Gómez<sup>26</sup>*

En tanto que el trabajo no es una mera mercancía, en la determinación de los salarios e ingresos laborales —además de los elementos usuales ligados a oferta y demanda en los que pesan también la productividad y el cambio tecnológico—la economía política, la contingencia histórica y la normativa legal juegan un papel crucial. También inciden la ética imperante y cómo la sociedad en cuestión percibe la relación que pueden tener los salarios con el cumplimiento de ciertos derechos económicos y sociales. El nivel y la evolución de los salarios están asociados a objetivos clave del desarrollo económico del país. Uno fundamental es el bienestar de la población, en tanto que el ingreso principal y a veces único de gran parte de ella proviene de salarios y remuneraciones laborales. En este terreno es indispensable que el salario alcance para por lo menos cubrir la canasta básica alimentaria o, de hecho, la de una canasta ampliada de bienestar mínimo de los hogares.

Por otra parte, vistos desde la perspectiva de la esfera de producción, los salarios pueden incidir en la competitividad en la medida en que repercutan significativamente en los costos unitarios de la mano de obra, que incidan en la ventaja comparativa de la economía en cuestión en su inserción en los mercados globales. El carácter maquilador de cierta manufactura mexicana ha tendido a presionar a la baja a los salarios, lo que se reflejó repetidamente en años pasados en las discusiones sobre la necesidad y estrategia para colocar a los salarios mínimos en una ruta de recuperación sostenible. Paralelamente, la masa salarial —su poder real de compra— es un determinante crucial del tamaño efectivo del mercado interno y su capacidad de actuar como un motor del crecimiento económico. Su alza sostenible impulsa la demanda agregada interna, que

---

<sup>23</sup> El presente trabajo es una versión resumida y parcialmente actualizada del texto de Moreno-Brid y otros (2018), “Salarios en México: avances, pendientes y opciones de política hacia un desarrollo económico y social sostenido”, Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República.

<sup>24</sup> Profesor, Facultad de Economía, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).

<sup>25</sup> Doctorante en Economía, City University of New York.

<sup>26</sup> Facultad de Economía, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).

a su vez estimula la inversión y el crecimiento de la capacidad productiva. Este círculo virtuoso de distribución y crecimiento es un elemento definitorio de las estrategias exitosas de desarrollo “desde dentro” o “hacia adentro”. A nivel micro, la heterogeneidad salarial y las brechas de productividad —por sector de actividad económica— inciden en la acumulación de capital fijo en diferentes regiones y ramas. A nivel macro la brecha entre salarios y productividad —que se ha ensanchado en gran parte de las economías desde hace tiempo— responde a la tendencia a la mayor concentración del ingreso tanto personal como funcional que mina el crecimiento económico así como la estabilidad social y política, y ha repercutido en severas protestas *urbi et orbi*.

Muchos gobiernos, organismos internacionales y *think tanks* se han preocupado por diseñar políticas para abatir la desigualdad y reducir sus efectos adversos sobre el crecimiento económico y la cohesión social. Hay consenso en que se puede lograr mucho al respecto incidiendo en el funcionamiento del mercado de trabajo. En este contexto, en el caso mexicano destaca la necesidad de tiempo atrás de que el Estado retome su papel de moderador o árbitro en la distribución funcional del ingreso ante la debilidad estructural de los empleados frente a los empleadores, misma que en parte obedece a factores como la pérdida de peso de los sindicatos y las organizaciones laborales independientes. Avances en este sentido comienzan a verse con la recientemente aprobada reforma laboral.

Desde estas ópticas, el comportamiento de los salarios revela mucho de una economía. Junto con los datos de desocupación, subocupación y del número de personas que desiste de buscar empleo, la estructura y los niveles de salarios permiten conocer mejor las brechas, es decir, las fallas en la distribución del valor agregado en una economía. En buena medida, la estabilidad social depende de que estas brechas sean consideradas tolerables —incluso legítimas y funcionales— y no en franca contradicción con las expectativas de bienestar de grupos importantes de la población.

Desde mediados de los años ochenta la estrategia de desarrollo de la economía mexicana se basa en las exportaciones manufactureras, la reducción del papel del Estado en la asignación de recursos y la apertura comercial, en particular a través del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), por transformarse en el T-MEC. Sus defensores aseveraron que esta estrategia reorientaría el aparato productivo hacia el exterior y, con ello, impulsaría el desarrollo exportador, el empleo y los salarios reales. La ventaja competitiva de México ante los Estados Unidos por la abundancia de mano de obra relativamente barata, la apertura comercial y las reformas de mercado, se decía, llevarían a una mejora de los salarios, a un alza del empleo y a más crecimiento económico. La evolución salarial y del empleo han distado de la promesa y se ha convertido en causa y reflejo agudo de la desigualdad del país en la distribución del ingreso.

A fines del mandato de Felipe Calderón (2006-2012) se instrumentó una reforma para flexibilizar más el mercado de trabajo, mientras que en el sexenio siguiente se instrumentaron acciones para reducir la informalidad. Debido en parte a un intenso debate nacional, en el sexenio de Enrique Peña Nieto se adoptaron algunas medidas para elevar los salarios mínimos. Por ejemplo, la unificación total de las zonas salariales del país, la desvinculación del salario mínimo de otras variables económicas como multas, pagos hipotecarios y asignaciones de recursos a partidos políticos, así como la consolidación de las dos zonas geográficas con diferentes salarios mínimos en una sola.

A la par, en el marco del Acuerdo Transpacífico (TPP, por sus siglas en inglés, Trans-Pacific Partnership) se aprobó una reforma laboral progresista, cuyas leyes secundarias no fueron procesadas por el Congreso. Empero, en las negociaciones por el Tratado entre México Estados Unidos y Canadá (T-MEC) —que sustituirá eventualmente al TLCAN— se acordó que México debe modernizar su política laboral. Pasos importantes se han hecho en 2019, incluyendo la ratificación del convenio 98 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre libertad sindical y, sobre todo, la reforma laboral aprobada en abril.

Como señalan diversos estudios, las reformas de mercado llevadas a cabo durante el sexenio previo conservaron el énfasis en la baja inflación, la política fiscal con mínimo déficit y en la apertura comercial, y aunque lograron preservar el dinamismo exportador fracasaron en lograr un crecimiento elevado y sostenido de la actividad productiva y el empleo digno. Este documento se concentra en examinar la evolución de los salarios durante el sexenio de Peña Nieto (2012-2018) y aborda muy someramente algunos de los cambios anunciados en la política salarial y laboral en los primeros meses del gobierno encabezado por Andrés Manuel López Obrador.

Se concluye que será necesario que el nuevo gobierno revierta de manera sostenible el deterioro salarial que se ha convertido en un obstáculo mayúsculo para que la economía mexicana salga de la trampa de lento crecimiento en la que se encuentra sumida desde hace décadas. Efectivamente, dada la debilidad del mercado externo posterior a la crisis económica de 2008-2009 y la tradicional falta de capacidad de arrastre de las exportaciones mexicanas al resto del aparato productivo, urge apoyarse más en el mercado interno como complemento del motor externo. Ello obliga a una distribución más progresiva del ingreso, con instrumentos de política en los ámbitos laboral, fiscal y de desarrollo industrial.

## A. Luces y sombras en la evolución de los salarios e ingresos laborales en México

Hoy en día un gran número de economías semindustrializadas, con excepciones en el sudeste asiático, aún resienten los efectos adversos de las secuelas de la crisis financiera internacional detonada en 2008-2009. De manera paradójica y preocupante, si bien el comercio y la actividad económica global —muy en especial en los Estados Unidos— han recobrado dinamismo, las condiciones de trabajo y la evolución de las remuneraciones y salarios continúan sin reponerse plenamente del deterioro sufrido en ese entonces.

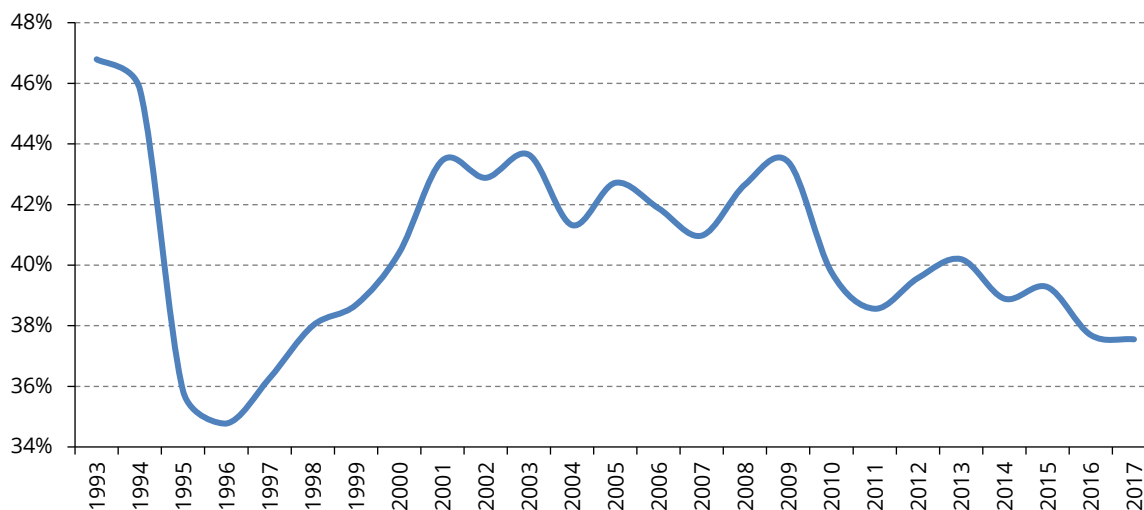
La inauguración de la llamada fase de nueva normalidad, marcada por un bajo impulso del comercio mundial y del PIB, se ha caracterizado porque la reanimación económica ha tendido a favorecer por mucho a los grupos de más elevados ingresos que al común de la población. Vastos contingentes, entre ellos de trabajadores, subocupados o desempleados, se han visto virtualmente excluidos de los beneficios de la reactivación en la medida en que sus ingresos promedio no han aumentado en términos reales y en algunos casos todavía no recuperan los niveles previos a la crisis. Con ello, la recuperación de la actividad productiva se ha visto acompañada de la caída de la participación de los asalariados en el ingreso.

La caída en diversas experiencias nacionales —como la mexicana— viene de años atrás y tiene múltiples factores determinantes. Entre estos se encuentra el debilitamiento de las

organizaciones sindicales, la aplicación de políticas de flexibilización de los mercados laborales, los atrasos en la revisión de los salarios mínimos y las presiones del cambio tecnológico. Por diferentes razones, en estos países el efecto del aumento en la ocupación se ha más que compensado por la precarización del empleo formal hacia trabajos de menor calidad, menos protegidos y peor remunerados. Esta precarización y la insuficiente generación de nuevos empleos formales dignos son un obstáculo a que los salarios reduzcan o eliminen su rezago persistente frente a la evolución de la productividad. Esa brecha refleja la incapacidad de la clase trabajadora —en el proceso de producción y distribución— de retener o capturar parte importante de los excedentes generados del mayor valor agregado resultante del avance tecnológico.

El desempeño del mercado laboral en México en 2012-2018 tiene luces y sombras, pero arroja un balance preocupante. Su evolución estuvo marcada —además de los factores macroeconómicos— por dos reformas laborales, la de 2012 y la de 2018. La primera tuvo el objetivo de flexibilizar más el mercado de trabajo. La segunda fue empujada en el marco de las negociaciones del TTP para cumplir el capítulo laboral de dicho tratado, sin embargo, con la llegada de Donald Trump en enero de 2017 y el retiro de los Estados Unidos del TTP, esta modificación a la Ley Federal del Trabajo se detuvo y no se retomó sino hasta fines de 2018, cuando el congreso estadounidense (de mayoría demócrata y recién instalado) condicionó al gobierno mexicano a ratificar el T-MEC si garantizaba la aprobación de la reforma en materia laboral. Al respecto, el 1 de mayo de 2019 el Senado de la República aprobó una nueva reforma, en la que se moderniza el sistema de justicia laboral con la creación de tribunales que ya no dependerán del gobierno, sino del Poder Judicial; se promueve la transparencia convirtiendo a los sindicatos en personas sujetas a fiscalización y la libertad sindical a través del establecimiento del voto libre y secreto en las elecciones internas y la supresión de la cláusula de exclusión.

**Gráfico VI.1**  
**México: participación de los salarios en el PIB, 1993-2017**



**Fuente:** N. Samaniego, "El desafío del empleo y los salarios", *México próspero, equitativo e incluyente. Construyendo futuros*, Tepoztlán, Mor., Centro Tepoztlán, Colegio de México (COLMEX), Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT), 2018.

Si bien en el sexenio 2012-2018 aumentó el número de adscritos al Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), la tasa de informalidad laboral no logró bajar del 57% de la población

ocupada. Además, los empleos se hicieron más precarios y en promedio tendieron a ser menos remunerados. Con ello, la estructura de salarios tendió a la baja y se elevó el porcentaje de trabajadores con ingresos insuficientes para cubrir el costo de la canasta alimenticia básica. Todos estos factores se conjuntaron en que la participación de los salarios en el valor agregado nacional continuara su tendencia descendente de largo plazo.

Detrás de esta concentración del ingreso en contra de los trabajadores está la reducción en términos reales del salario mínimo y en algunos períodos, del salario medio. En efecto, desde fines de los años setenta y hasta el inicio de los noventa los salarios medios registraron una caída considerable en términos reales. A partir de entonces registraron una recuperación muy modesta que los mantiene todavía muy debajo de sus niveles en 1980. Los salarios mínimos cayeron aun con más fuerza entre fines de los setenta y el inicio del presente siglo. Desde entonces están virtualmente estancados alrededor del 31% y el 34% de su nivel en 1980.

Como parte de una intensa discusión, durante el sexenio de Peña Nieto se comenzó el esfuerzo por iniciar la ruta de recuperación del poder adquisitivo del salario mínimo. Esta política salarial propuso un aumento mediante la incorporación de un llamado monto independiente de recuperación, que tenía como propósito hacer llegar el salario mínimo a cuando menos el valor monetario de la canasta básica estimada por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL).

Sin embargo, bajo el argumento de que un incremento que pudiera alcanzar la línea de bienestar tendría efectos adversos a nivel macroeconómico, el ajuste que debió hacerse en enero de 2017 se volvió un aumento mucho más moderado. Fue hasta la llegada del nuevo gobierno, cuando se delineó en enero de 2019 la llamada “nueva política salarial”. Esta, además, elevó el salario mínimo, pero considerando dos zonas, una en la frontera norte, donde el aumento al salario mínimo fue cercano al 100% del valor anterior y la otra en el resto del país, donde subió 15%, con lo que igualó el salario mínimo al monto equivalente de la línea de bienestar (véase el mapa VI.1).

Como se ha examinado en múltiples estudios, el deterioro de los salarios mínimos ha sido el resultado de la política tradicional de la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos (CONASAMI) —en última instancia de las autoridades hacendarias— de contener el alza del salario mínimo a fin de que sirviera más como instrumento para abatir la inflación que para garantizar un ingreso mínimo suficiente para cubrir una canasta de necesidades básicas de los trabajadores y sus familias. Esa contención ha incidido en una presión hacia abajo de los salarios en los tramos inferiores a través de lo que se conoce como el “efecto fardo”. Este efecto ha tenido mucha más influencia en la estructura salarial que el temido efecto “faro”, es decir, el traspaso de su alza a la inflación.

Mapa VI.1

México: salario mínimo por zona geográfica, 2019

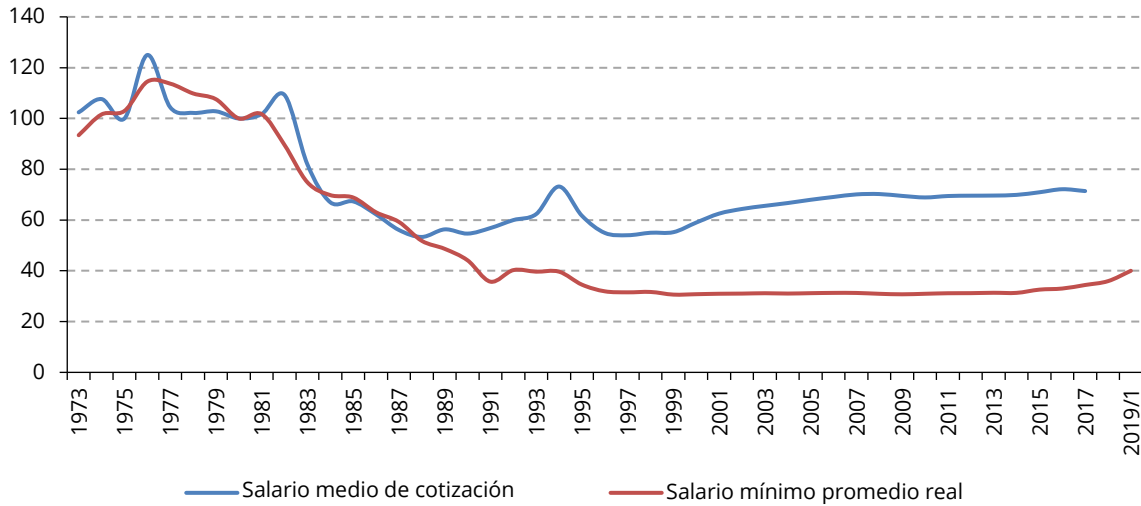


<b>Baja California</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ensenada</li> <li>• Playas de Rosarito</li> <li>• Tijuana</li> <li>• Tecate</li> <li>• Mexicali</li> </ul>	<b>Chihuahua</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Janos</li> <li>• Ascensión</li> <li>• Ciudad Juárez</li> <li>• Práxedes G. Guerrero</li> <li>• Guadalupe</li> <li>• Coyame del Sotol</li> <li>• Ojinaga</li> <li>• Manuel Benavides</li> </ul>	<b>Nuevo León</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Anáhuac</li> </ul>
<b>Sonora</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• San Luis Río Colorado</li> <li>• Puerto Peñasco</li> <li>• General Plutarco Elías Calles</li> <li>• Caborca</li> <li>• Altar</li> <li>• Saric</li> <li>• Nogales</li> <li>• Santa Cruz</li> <li>• Cananea</li> <li>• Naco</li> <li>• Agua Prieta</li> </ul>	<b>Coahuila de Zaragoza</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ocampo</li> <li>• Acuña</li> <li>• Zaragoza</li> <li>• Jiménez</li> <li>• Piedras Negras</li> <li>• Nava</li> <li>• Guerrero</li> <li>• Hidalgo</li> </ul>	<b>Tamaulipas</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nuevo Laredo</li> <li>• Guerrero</li> <li>• Mier</li> <li>• Miguel Alemán</li> <li>• Camargo</li> <li>• Gustavo Díaz Ordaz</li> <li>• Reynosa</li> <li>• Río Bravo</li> <li>• Valle Hermoso</li> <li>• Matamoros</li> </ul>

**Fuente:** Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS), "Nueva política de salarios mínimos" [en línea] <https://www.gob.mx/stps/articulos/nueva-politica-de-salarios-minimos-187185?idiom=es>, 2019.



**Gráfico VI.2**  
**México: salario medio real de cotización al IMSS y salario mínimo, 1973-2019/I**  
 (índice 1980=100)

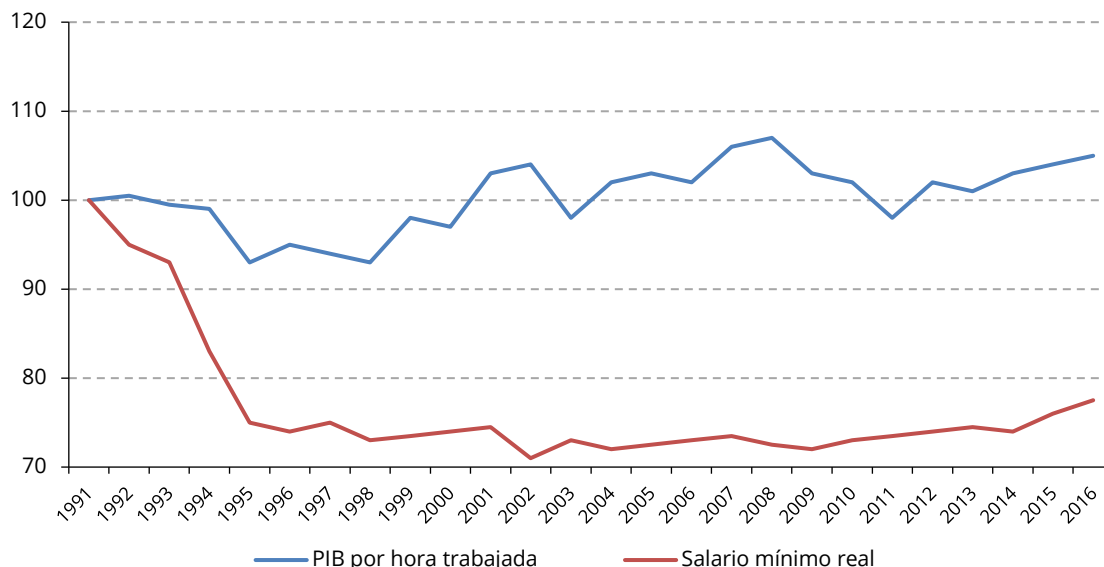


**Fuente:** Elaboración propia sobre la base de datos del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS) y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), 2019.

Ya desde 1917 la Constitución señala que el salario mínimo general deberá ser suficiente para satisfacer las necesidades normales de un jefe de familia, en el orden material, social y cultural y para proveer a la educación obligatoria de los hijos. Al respecto, el CONEVAL (2017) estimó el monto monetario equivalente a diferentes líneas de bienestar para servir de referentes del ingreso mínimo de supervivencia bajo dos dimensiones: a) la línea de bienestar mínimo (LBM), cuyo valor monetario es equivalente al de una canasta alimentaria básica y; b) la línea de bienestar (LB), cuyo valor es equivalente a una canasta compuesta, además de alimentos, por bienes y servicios básicos.

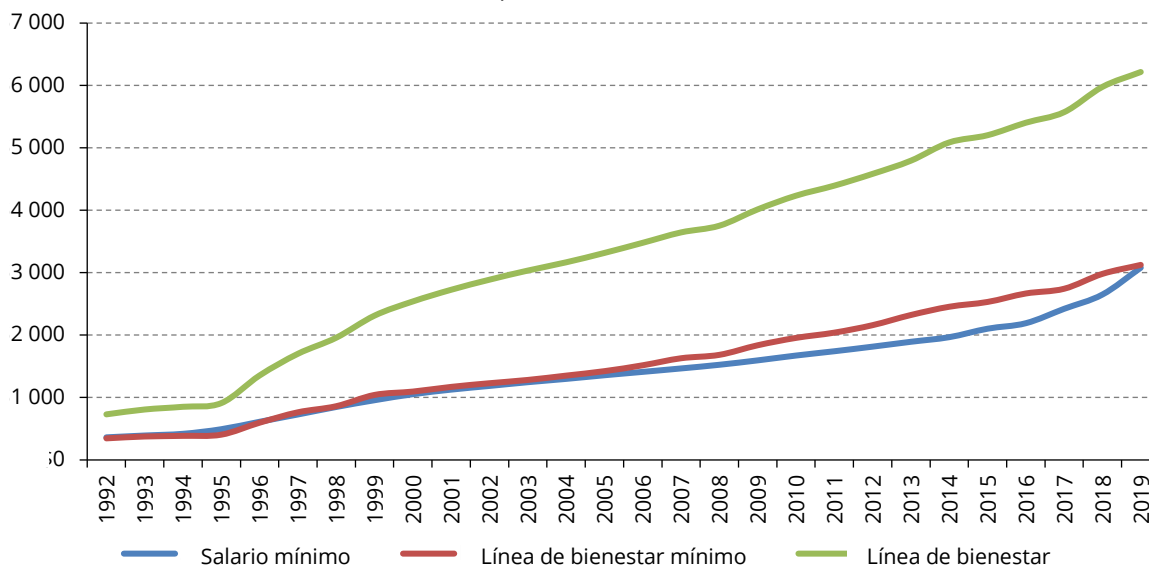
Debido a la heterogeneidad de precios en las diferentes localidades del país, su monto es distinto para el ámbito urbano y para el rural. A manera de referencia, para marzo de 2019 la LBM a nivel rural se estableció en 1.110,50 pesos y para las localidades urbanas en 1.562,72 pesos. Del mismo modo, la LB en áreas rurales tuvo un monto de 2.012,94 pesos y en las urbanas de 3.108,18 pesos. Estos montos, para fines de su comparación con el salario mínimo, deben ponderarse hacia arriba para tomar en cuenta el número de miembros de la familia que en promedio deben ser sustentados por el ingreso de un trabajador. Se considera que en promedio el ingreso de un trabajador debe cubrir las necesidades de dos miembros familiares. Así, en el gráfico VI.4 se muestra la brecha entre el salario mínimo y las dos líneas de bienestar y la falta de cumplimiento con la Constitución y con los derechos humanos.

**Gráfico VI.3**  
**México: salario mínimo real y producto por hora trabajada, 1991-2016**  
 (índice 1991=100)



**Fuente:** Elaboración propia sobre la base de datos de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, "CEPALSTAT" [base de datos en línea] <https://estadisticas.cepal.org/cepalstat/Portada.html>.

**Gráfico VI.4**  
**México: salario mínimo y líneas de bienestar, 1992-2019**  
 (En pesos mexicanos)



**Fuente:** Elaboración propia sobre la base de información del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) y la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS).

En la medida en que una proporción importante de trabajadores recibe como ingreso un salario mínimo o montos muy cercanos a este, las cifras anteriores muestran una falla fundamental del desarrollo económico y social del país, es decir, su incapacidad para garantizar a sus trabajadores un salario que les permita un nivel mínimo de bienestar con dignidad. Ahora

bien, los demás niveles de ingresos laborales también reflejan pautas muy preocupantes, especialmente en algunas de las entidades federativas o regiones menos desarrolladas<sup>27</sup>.

Un rasgo de la economía mexicana es la gran heterogeneidad regional entre la población y el aparato productivo, como se refleja en indicadores de bienestar socioeconómicos, productividad y otros. Al respecto, es notable, y motivo de preocupación, el rezago del sur-sureste frente al resto del país<sup>28</sup>. Esta heterogeneidad se observa de manera aguda en los ingresos laborales en diferentes regiones del país y ha evolucionado de manera no siempre acorde con un desarrollo económico y social más sólido e incluyente, por lo que no se han cerrado las brechas entre los que tienen y lo que no.

En los mapas VI.2 se compara el ingreso laboral mediano del sector rural con la línea de bienestar mínimo correspondiente para el primer trimestre de 2006. Se aprecia una marcada diferencia entre ambos. En el norte del país el ingreso laboral mediano tiene un nivel equivalente a más de siete veces la línea de bienestar mínimo. En el sureste, en cambio, el ingreso laboral mediano en el sector rural es menos de cinco veces del monto de la línea respectiva. Para 2018 continúan las diferencias regionales, con dos elementos importantes por subrayar. En primer lugar, se observa un empobrecimiento relativo en la medida en que los valores superiores de la distribución de medianas del ingreso laboral bajaron del rango de 7-10 veces la línea de bienestar mínimo a solo 6-6,5 veces. En segundo lugar, y ligado a lo anterior, el rango se ha cerrado, lo que refleja un menor contraste entre las regiones. ¿En qué medida el empobrecimiento relativo que se detecta en el primer punto puede ser relativamente compensado por la distribución menos contrastante que se detecta en el segundo punto? Es una pregunta que debe ser motivo de investigación más a fondo.

En el caso del sector urbano (véanse los mapas VI.3.A y VI.3.B), se observa un patrón similar en el tiempo, tanto en términos de la distribución regional como del empobrecimiento relativo entre 2006 y 2018, así como en términos de la disminución del número de veces que el ingreso mediano representaba de la línea del bienestar mínimo. En este caso, la caída de los rangos máximos no es tan notable como en el caso del sector rural, aunque desde un inicio la distribución regional es mucho más compacta.

El comportamiento de la mediana del ingreso laboral respecto a la línea de bienestar no captura el conjunto de la distribución de los ingresos laborales pues se fija solo en los valores medianos. Para corregir esta limitación, en los mapas VI.3 se ilustra la proporción de la población de cada estado que vive en hogares cuyo ingreso laboral per cápita es menor al valor de la línea de bienestar mínimo.

---

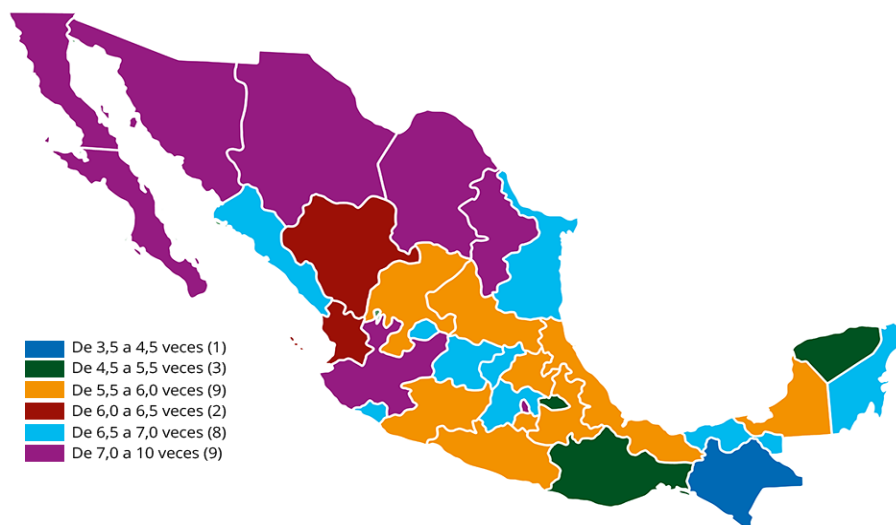
<sup>27</sup> Este análisis del comportamiento del ingreso laboral en México requiere de una nota metodológica. La principal fuente es la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) que recaba información en hogares sobre la situación laboral de las personas, así como información sociodemográfica y las características de los empleos en México. En años recientes la ENOE ha reflejado un no reporte del monto del ingreso laboral del entrevistado y para el primer trimestre de 2018 cerca de un tercio de los entrevistados no respondían la pregunta sobre su ingreso laboral. Por ello, este análisis incluyó un proceso de imputación de ingresos mediante la metodología *hotdeck*, a la manera de Campos-Vázquez (2013). Campos-Vázquez y Lustig (2017) identificaron que la ENOE subestima el número de empleados con altos ingresos y proponen una metodología de ajuste. Este análisis no y resultados no incluyen es ajuste (revisar esta última idea).

<sup>28</sup> Véase para una información más detallada Dávila, Kessel y Levy (2002).

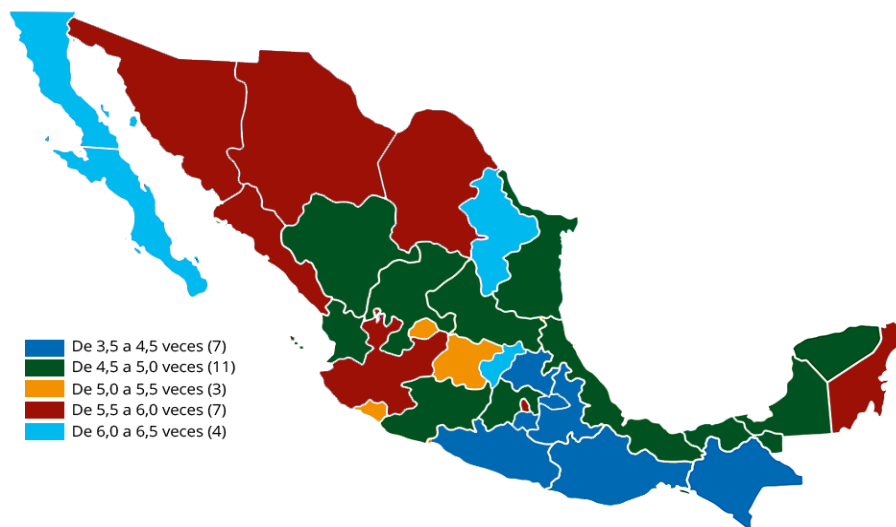
### Mapas VI.2

#### México: diferencias regionales en el ingreso laboral mediano en el sector rural, 2006 y 2018 (Número de veces que el ingreso laboral mediano del estado representa la línea de bienestar mínimo)

A. 2006



B. 2018



**Fuente:** Elaboración propia sobre la base de información de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE).  
**Nota:** Para corregir el problema de la no declaración de ingresos en la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) se imputaron los ingresos mediante el método *hotdeck* siguiendo lo propuesto por Campos-Vázquez (2013). El sector rural se define como aquellas comunidades con menos de 2.500 habitantes.

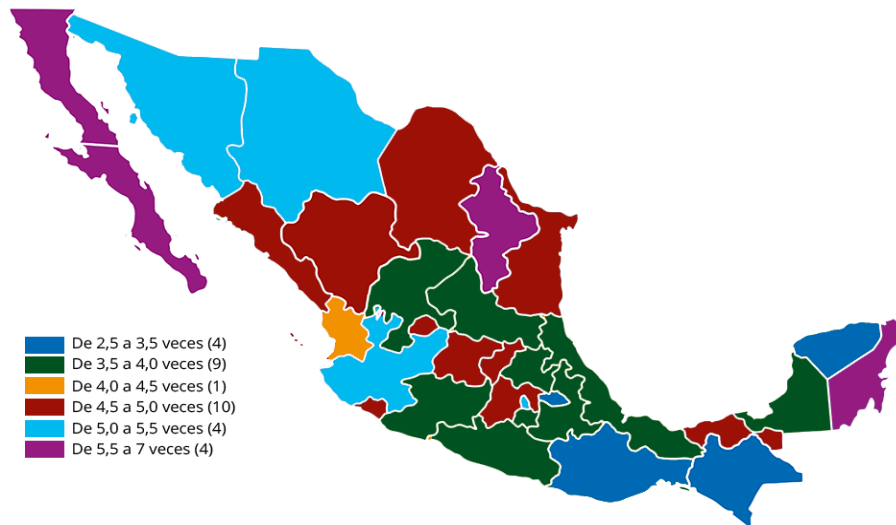
Al igual que en el comparativo entre el ingreso laboral mediano y el monto de la línea de bienestar mínimo, el contraste regional es notable. Hay una mayor proporción de casos cuyo ingreso laboral es inferior al monto de la línea de bienestar mínimo en los estados ubicados en el sur-sureste que en el resto del país. Lo más preocupante es que en dichos estados más del 50% de la población está en esa situación, mientras que en el norte la proporción es sustancialmente menor, aunque todavía considerable.

**Mapas VI.3**

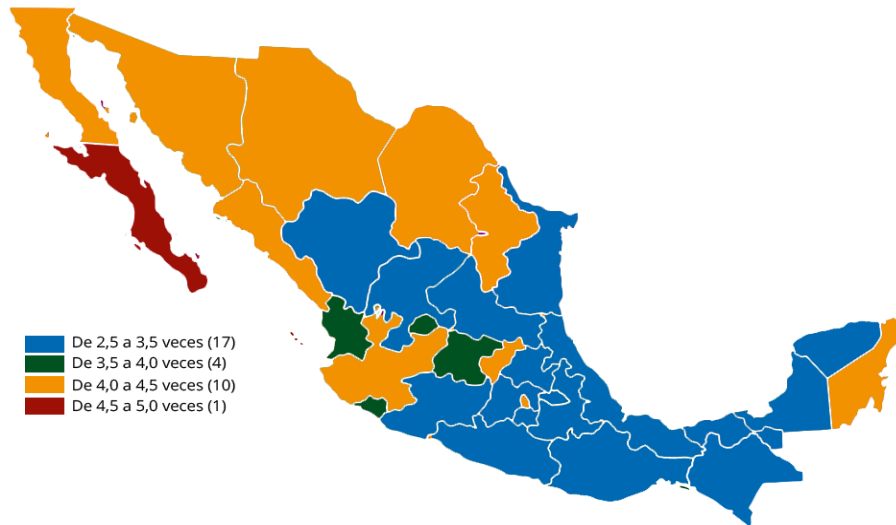
**Diferencias regionales en el ingreso laboral mediano en el sector urbano**

(Número de veces que el ingreso laboral mediano del Estado representa la línea de bienestar mínimo)

A. 2006



B. 2018



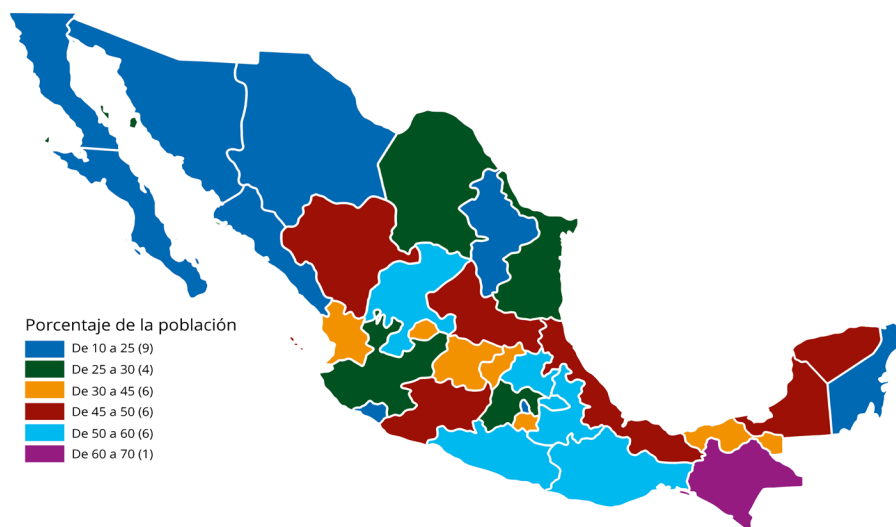
**Fuente:** Elaboración propia sobre la base de información de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE).  
 Nota: Para corregir por el problema de no declaración de ingresos en la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) se imputaron los ingresos mediante el método *hotdeck* siguiendo lo propuesto por Campos-Vázquez (2013). El sector urbano se define como poblaciones de más de 2.500 habitantes.

La comparación en el tiempo revela un empobrecimiento de los ingresos laborales. Se incrementó el número de estados en donde más del 50% de la población tiene un ingreso laboral menor a la línea de bienestar mínimo, de siete a nueve estados entre 2006 y 2018. Particularmente grave es lo ocurrido en el caso de los estados del sureste mexicano, en donde para el primer trimestre de 2018 más del 60% de la población vivía en pobreza laboral. A la vez, se redujo el número de estados donde como máximo una cuarta parte de la población está en pobreza laboral, pasando de nueve a solo tres estados (véanse los mapas VI.4).

Mapas VI.4

**México: diferencias regionales en el porcentaje de la población en pobreza laboral, 2016 y 2018**  
 (Proporción de la población que vive en hogares cuyo ingreso laboral es menor a la línea de bienestar mínimo)

A. 2006/01



B. 2018/01



**Fuente:** Elaboración propia sobre la base de información de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE), 2006 y 2008.

Nota: Para corregir por el problema de no declaración de ingresos en la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) se imputaron los ingresos mediante el método *hotdeck* siguiendo lo propuesto por Campos-Vázquez (2013). Este patrón refleja la diferente expansión del ingreso laboral en los diversos estados de la federación. Para verlo más claramente, en el gráfico I.14 se presenta la tasa de crecimiento promedio anual en dos periodos, de 2006:01 a 2012:01 y de 2012:01 a 2018:01. Nótese que, para ambos sexenios, 2006-2012 y 2012-2018, las cifras muestran caídas absolutas para un número considerable de entidades federativas, y no solo relativas, en la mediana de sus ingresos laborales en términos reales. Además, es notorio el cambio en la trayectoria del ingreso laboral promedio en las regiones del norte y las del sur en el primer y segundo periodos.

En 2006-2012 la región norte sufrió un decrecimiento sustancial en el ingreso laboral mediano en términos reales. Ello se debe en buena medida al efecto de la crisis internacional de 2008-2009, cuyo impacto en la economía de los Estados Unidos afectó más al empleo en las entidades federativas del norte dada su vinculación más estrecha a la economía vecina. Por lo mismo, dada su exclusión del modelo exportador a los Estados Unidos, el sudeste del país estuvo relativamente al margen de dichos efectos de la crisis (véanse los mapas VI.5).

**Mapas VI.5**

**México: tasa de crecimiento promedio anual de ingreso laboral mediano, 2006-2012 y 2012-2018**

(En puntos porcentuales y en pesos mexicanos de febrero de 2011)

A. 2006/01-2012/01



B. 2012/01-2018/01



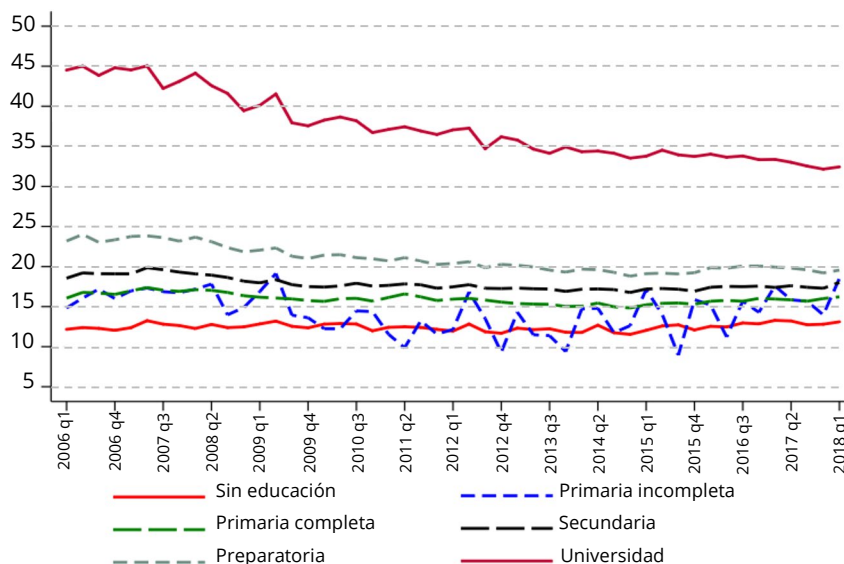
**Fuente:** Elaboración propia sobre la base de información de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE), 2006-2018.

Nota: Para corregir por el problema de no declaración de ingresos en la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) se imputaron los ingresos mediante el método *hotdeck* siguiendo lo propuesto por Campos-Vázquez (2013).

En el período subsecuente el patrón regional de crecimiento se revirtió; el ingreso laboral mediano en la región del sudeste se contrajo mientras que en la región norte se expandió. Sin embargo, dicha expansión no contrarrestó por completo los efectos de la crisis internacional sobre el ingreso laboral del norte del país. En su conjunto esto explica, por un lado, el incremento en la proporción de personas con un ingreso por debajo de la línea de bienestar mínimo en el norte y, por otro, el hecho de que el sudeste sigue siendo la región con una mayor proporción de personas en esta situación.

En cuanto a la evolución del ingreso laboral por hora trabajada (véase el gráfico VI.5), en los últimos doce años la mediana del ingreso laboral por hora de los trabajadores de menor calificación se ha mantenido prácticamente constante, mientras que el de aquellos con estudios universitarios ha decrecido de forma persistente, en especial desde 2008. Ello implica una compactación en la distribución de ingresos totales en sus tramos intermedios.

**Gráfico VI.5**  
**México: la mediana del ingreso laboral real por hora de acuerdo al nivel de estudios del trabajador, 2006-2018**  
 (En pesos constantes de 2011)



**Fuente:** Elaboración propia sobre la base de información de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE), 2006-2018.

Nota: Para corregir por el problema de no declaración de ingresos en la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) se imputaron los ingresos mediante el método *hotdeck* siguiendo lo propuesto por Campos-Vázquez (2013).

Entre los factores que explican este comportamiento se encuentra una expansión de la oferta de la población con mayores calificaciones que no ha sido acompañada por un cambio de la estructura productiva que conlleve o empuje un alza similar en la demanda de sus habilidades, en parte por el bajo crecimiento de la economía mexicana. Este desajuste, compuesto por lenta expansión y estructura productiva basada más en bajos costos que en innovación, productividad y mayor valor agregado, se traduce en una presión a la baja en los ingresos laborales de la población más calificada.



## B. Conclusiones

La evidencia empírica presentada junto con la información de diversos estudios especializados muestra que desde tiempo atrás el mercado laboral nacional ha sufrido un deterioro importante que refleja la agudización de la desigualdad. Aunque las tasas de desocupación e informalidad no muestran un deterioro problemático, buena parte de los indicadores relevantes del mercado de trabajo sí lo hacen. Los ingresos laborales han perdido impulso<sup>29</sup> —y de hecho han caído para varios grupos o regiones—, las condiciones de trabajo se han precarizado, la pobreza laboral aflige a un porcentaje elevado de la población y la participación de los salarios en el ingreso continua con su tendencia descendente.

Este desempeño del mercado de trabajo tiene diversos determinantes, tanto de corto como de largo plazo. Quizá el más importante es la trampa de lento crecimiento en la que se encuentra sumida la economía mexicana, ligada a una formación bruta de capital fijo con dinamismo acotado y una estructura exportadora cuya competitividad —en proporción no despreciable— depende de bajos costos de la mano de obra. Un elemento adicional que actúa en dirección similar ha sido el descuido que las reformas estructurales han dado al mercado interno como motor de expansión de la economía mexicana.

En aras de colocar a las exportaciones como la palanca de impulso de la economía nacional, de manera simplificada se tendió a ver a los salarios más como elemento de costo de producción que como factor de impulso a la demanda interna. Los salarios tendían a verse en el prisma analítico convencional en que se basaron las reformas como, en última instancia, determinados por la evolución de la productividad; en consecuencia, se les percibía más como un resultado de la tecnología, de la falta de capacitación, y no como resultado de decisiones de política pública. Puesto de otra manera, la desigualdad en la distribución funcional del ingreso salió del monitor de la agenda de desarrollo que enmarcó a las reformas estructurales y, por lo tanto, de las preocupaciones de los responsables de la política económica y social del país.

Estos rasgos señeros en la pauta de crecimiento y de transformación productiva ya de larga data se traducen en una insuficiente generación de empleos de calidad en los sectores modernos. Se observa entonces una insuficiencia de vacantes frente al aumento de la población en edad de trabajar que ha ido engrosando una sobreoferta de mano de obra que se canaliza a servicios informales, de baja productividad.

La recomendación más importante en políticas públicas para impulsar un crecimiento robusto y sustentable sin desestabilizar críticamente las variables macroeconómicas nominales es, como ha sugerido el Grupo Nuevo Curso de Desarrollo de la UNAM, instrumentar una nueva agenda de desarrollo que coloque a la desigualdad en el centro de las prioridades de las políticas económicas, no solo de las sociales. Elemento central en ello es que el Estado mexicano tome su papel de árbitro en la distribución funcional del ingreso con el propósito firme de reducir la asimetría existente entre el trabajo y el capital en la negociación laboral.

---

<sup>29</sup> Si bien la evidencia puede ser un tanto mixta dependiendo de la fuente estadística a la que se recurra, en estos años los salarios promedio en términos reales estuvieron virtualmente estancados. Para varios grupos en realidad experimentaron una contracción, desempeño que dista del crecimiento robusto y persistente que las reformas de mercado auguraban.

La estrategia para el fortalecimiento del salario mínimo está siendo abordada por la nueva administración con una perspectiva de combate a la desigualdad y la pobreza. Ojalá en el futuro cercano se haga con atención a su sustentabilidad de largo plazo macroeconómica y política, a modo de no provocar desequilibrios en ambos campos. Ello será un paso inmenso en la política salarial y social hacia un modelo de desarrollo más incluyente. La ratificación del convenio 098 de la OIT, el aumento al salario mínimo a partir de enero 2019 y la reciente aprobación de la reforma en materia laboral son decisiones correctas mas no suficientes para dinamizar el mercado laboral mexicano.

El debate sobre la necesidad de tener un salario mínimo digno — iniciado hace poco más de cinco años en la Ciudad de México— ha llegado a tal punto que la Confederación Patronal de la República Mexicana (Coparmex) declaró en ocasión del Día del Trabajo que cabe proponerse como objetivo que para fines del sexenio en 2024 el salario mínimo general (SMG) llegue al nivel para cubrir la línea de bienestar familiar (en la actualidad de 293 pesos diarios, un poco más de 15 dólares).

De hecho, la Cámara lleva tiempo proponiendo lo que ha llamado “la nueva cultura salarial”, entendida como la puesta en marcha de una estrategia de alza de los salarios mínimos de manera acompasada con la evolución acorde de las variables económicas relevantes, incluyendo la inflación, la productividad y el dinamismo general de la actividad productiva. Un punto interesante de la propuesta es su intención de ir más allá de los mínimos en la política de concertación de los salarios para abarcar la recuperación del poder de compra de las remuneraciones laborales en general con criterios tanto de productividad como de bienestar. Asimismo, y en un tema que puede ser cuestionable, se sugiere que más allá de un valor aplicable a nivel general, los salarios mínimos deberían ser considerados de manera diferenciada en función del sector en tanto que la evolución de la productividad dista de ser homogénea entre las distintas industrias.

Tocando un asunto nodal para la política del nuevo gobierno, la Coparmex propone una modificación en los términos de referencia de la CONASAMI. Y, en vez de desaparecerla como han sugerido algunos legisladores, sugiere refundarla para ampliar su mandato como Comisión Nacional de Remuneraciones (CONARE), que tenga como objetivo la evolución digna y sustentable de las remuneraciones y en la que participen representantes del sector laboral, el empresarial y del gobierno, además del Banco de México, el INEGI y el Coneval.

Sus sugerencias, en términos generales, van en línea muy similar a la de la propuesta del Plan Nacional de Desarrollo (PND) entregada por el Ejecutivo a la Cámara el 30 de abril de 2019. En ella, teniendo como punto de partida la preocupación por la contracción real de 2005 a 2018 del ingreso medio de 13% entre los asalariados formales y 8% en los informales, se asevera que se requiere una nueva política salarial orientada a garantizar un mínimo de bienestar mínimo. Al igual que la Coparmex, se pone énfasis en que la trayectoria de recuperación sea concertada y sostenible en el largo plazo: “Los incrementos para cumplir este objetivo se harán de manera gradual y responsable, tomando en cuenta el contexto económico, el comportamiento de los precios, y el establecimiento de acuerdos entre las y los trabajadores y empleadores que mejoren dicha relación”.

La Organización Internacional del Trabajo (OIT) recomienda a los países que tienen salarios mínimos que su evolución sea hecha de manera concertada por los actores relevantes en

el marco de una comisión con el mandato para hacer esa convocatoria y fijar salarios mínimos con atención tanto al bienestar del trabajador como a las condiciones de productividad y competitividad de las empresas y a la evolución de las variables macroeconómicas importantes para la estabilidad y el crecimiento.

En este último punto, la posición del Banco de México ha tendido a ser mucho más proclive a subrayar los riesgos en términos inflacionarios que puede conllevar un alza considerable y abrupta de los salarios mínimos. En contrapartida, parte considerable de la academia — incluyendo a los autores del presente capítulo— sin desechar la preocupación por la inflación, insiste en que en las condiciones de debilidad del mercado externo y escasa capacidad de arrastre de las exportaciones al resto de la economía, urge fortalecer la capacidad del mercado interno de servir como motor de impulso al crecimiento, y para ello la recuperación sustentable de los salarios es indispensable.

Se requerirá un repunte económico significativo y duradero, así como una política activa de desarrollo industrial y de innovación. Resta por ver cómo funcionará la política de salarios mínimos y en general los salarios y el empleo en el resto del sexenio. Para cerrar, se retoma la posición adoptada en el debate iniciado en el Grupo Nuevo Curso de Desarrollo de la UNAM: “Junto al débil crecimiento del empleo de calidad, el salario ha sufrido una erosión prolongada respecto de sus niveles reales de hace tres décadas. Se requiere de estrategias que combinen un crecimiento sostenido del salario real con aumentos mayores de la productividad, en el marco de abrir espacios efectivos a una creciente formación de capital fijo. El componente complementario tendrá que ser una política de expansión de un nuevo salario social que sienta las bases de una redistribución consistente por la vía fiscal, de creación de bienes públicos —en especial, salud y educación— y de protección social generalizada” (UNAM, 2012).

## Bibliografía

- Alcalde, L. (2015), “El salario mínimo en un entorno de contradicciones”, *Del salario mínimo al salario digno*, M. Á. Mancera, México, Consejo Económico y Social de la Ciudad de México.
- Bensusán, G. (2015), “Los mecanismos de fijación de los salarios mínimos en México en una perspectiva comparativa: el marco institucional y los interlocutores sociales”, *Del salario mínimo al salario digno*, México, Consejo Económico y Social de la Ciudad de México.
- Campos Vázquez, R. (2015), “El salario mínimo y el empleo: evidencia internacional y posibles impactos para el caso mexicano”, *Economía UNAM*, vol. 12, N° 36.
- Campos-Vázquez, R. y L. Monroy-Gómez-Franco (2016), “La relación entre crecimiento económico y pobreza en México”, *Investigación económica*, vol. 75, N° 298.
- Campos-Vázquez, R., G. Esquivel y A. Santillán (2017), “El impacto del salario mínimo en los ingresos y en el empleo en México”, *Revista de la CEPAL*, N° 122.
- Campos-Vázquez, R., G. Esquivel y N. Lustig (2014), “The rise and fall of income inequality in Mexico, 1989-2010”, *Falling inequality in Latin America: Policy Changes and Lessons*, Giovanni Andrea Cornia (ed.), New York, Oxford University Press.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2012), “Cambio estructural para la igualdad: una visión integrada del desarrollo, 2012” (LC/G.2524(SES.34/3)), Santiago, julio [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/3078/1/S2012062\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/3078/1/S2012062_es.pdf).

- \_\_\_\_\_(2010), “La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir, 2010” (LC/G.2432(SES.33/3)), Santiago, mayo [en línea] [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/13309/S2010986\\_es.pdf?sequence=1](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/13309/S2010986_es.pdf?sequence=1).
- COLMEX (Colegio de México) (2018), *Desigualdades en México*, Ciudad de México, Fundación COLMEX/BBVA Bancomer.
- CONASAMI (Comisión Nacional de los Salarios Mínimos) (2018), *Notas en los estados financieros*, Ciudad de México, 22 de octubre.
- Dávila, E., G. Kessel y S. Levy (2002), “El sur también existe: un ensayo sobre el desarrollo regional de México”, *Economía mexicana. Nueva Época*, vol. 11, N° 2.
- Escobar, S. (2017), “Reforma y contrarreforma”, *El Sur de Acapulco*, 25 de octubre.
- Esquivel, G. (2014), *Desigualdad extrema en México*, Ciudad de México, OXFAM.
- Garavito, R. A. (2013), *Recuperar el salario real: un objetivo impostergable ¿cómo lograrlo?*, Ciudad de México, Friedrich Ebert Stiftung.
- GDF (Gobierno del Distrito Federal) (2014), *Política de recuperación del salario mínimo en México y en el Distrito Federal. Propuesta para un acuerdo*, Ciudad de México, Atril.
- OIT (Organización Internacional del Trabajo) (2011), “Global wage trends and wage policy developments in selected countries (GB.310/ESP/3)”, Ginebra, marzo [en línea] <https://digitalcommons.ilr.cornell.edu/cgi/viewcontent.cgi?referer=https://www.google.com.mx/&httpsredir=1&article=1676&context=globaldocs>.
- Ros, J. (2015), *¿Cómo salir de la trampa de lento crecimiento y alta desigualdad?*, México, CDMX/Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM)/El Colegio de México (COLMEX).
- Samaniego, N. (2018), “El desafío del empleo y los salarios”, *México próspero, equitativo e incluyente. Construyendo futuros*, Tepoztlán, Mor., Centro Tepoztlán/El Colegio de México (COLMEX)/Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT)
- Samaniego, N. (2014), “La participación del trabajo en el ingreso nacional. El regreso a un tema olvidado”, *serie Estudios y Perspectivas*, N° 157, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), México.
- SEGOB (Secretaría de Gobernación) (2019), “Diario Oficial de la Federación (DOF)”, México [sitio web] <https://www.dof.gob.mx/> [fecha de consulta: 1 de mayo de 2019].
- STPS (Secretaría del Trabajo y Previsión Social) (2019), “Nueva política de salarios mínimos” [en línea] <https://www.gob.mx/stps/articulos/nueva-politica-de-salarios-minimos-187185?idiom=es>.
- UNAM (Universidad Nacional Autónoma de México) (2012), *México frente a la crisis. Hacia un nuevo curso de desarrollo*, Ciudad de México, Dirección General de Publicaciones y Fomento Editorial.

**Mesa 2**  
**Las instituciones de Bretton Woods y el multilateralismo  
frente al cambio de época**



## VII. Globalización y multilateralismo en la era del neoliberalismo

*Alejandro Nadal*<sup>30</sup>

El futuro de la humanidad se va a definir por desafíos que van más allá de la capacidad de cualquier país para enfrentarlos en lo individual o de manera aislada. Por esta razón, todo indica que necesitamos un multilateralismo robusto y eficaz. Para ello, las instituciones y organismos multilaterales necesitan tener legitimidad y estar orientados por un análisis riguroso.

La globalización no es sinónimo de multilateralismo. La globalización ha llevado a una integración en un solo mercado global de múltiples economías anteriormente desvinculadas. Esta globalización se ha acompañado de una mayor apertura de las economías individuales en lo comercial y financiero. También ha conducido a una transformación estructural en las cadenas de valor de las ramas más importantes de la industria manufacturera. Por esa razón se podría pensar que la globalización habría promovido y fortalecido el multilateralismo.

Sin embargo, la realidad es otra: la globalización no solo no ha fortalecido el multilateralismo, sino que lo ha debilitado y ha minado sus bases. En síntesis, la globalización está ligada al despliegue de fuerzas económicas que en más de un sentido son ciegas. En cambio, el multilateralismo es más el resultado de una acción animada por el deseo de alcanzar objetivos bien definidos. Lo anterior no quiere decir que el multilateralismo ha desaparecido, pero en la actualidad es insuficiente para enfrentar los principales desafíos que enfrenta el mundo, tanto en lo económico como en el ámbito del medio ambiente. Para ilustrar la tensión existente entre globalización y multilateralismo se presentan tres ejemplos, dos de ellos relacionados directamente con las instituciones de Bretton Woods.

El primer ejemplo es el Fondo Monetario Internacional. El 15 de agosto de 1971 el sistema original de Bretton Woods (BW) dejó de existir. El mundo cambió para siempre al introducirse una nueva era de tipos de cambio flexibles. Muchos fueron los efectos de este evento. Por una parte, el riesgo cambiario pasó a ser un problema para todos los agentes económicos (o como

---

<sup>30</sup> El Colegio de México (COLMEX).

dicen Eatwell y Taylor, “se privatizó el riesgo cambiario”). Y por otra, en este nuevo entorno se abrieron inesperadas oportunidades para la especulación en el mercado mundial de divisas.

Para aprovecharlas, era necesario dismantelar los controles sobre los flujos de capital que habían sido parte esencial del sistema Bretton Woods. El Fondo Monetario Internacional (FMI) se “refuncionalizó” y se convirtió en instrumento para dismantelar esas barreras a los flujos de capital. A lo largo de tres décadas completó su nueva tarea y finalmente logró la plena apertura financiera a una escala sin precedentes.

Hoy las transacciones en el mercado mundial de divisas ya no tienen nada que ver con el comercio internacional. Un solo dato confirma lo anterior: las transacciones diarias en los mercados de divisas rebasan 5 billones (castellanos), mientras que el valor de los flujos anuales del comercio de bienes y servicio solo alcanza 19,8 billones (castellanos). Por esta razón, el papel del tipo de cambio y de la tasa de interés se ha distorsionado pues hoy con frecuencia dependen más de la especulación que de la salud de los fundamentos macroeconómicos de cualquier país.

Lo que acontece en el mercado de divisas es solo un ejemplo. El crecimiento y predominio del sector financiero hoy es bien conocido y con el sistema de bancos sombra y los mercados de derivados ha alcanzado una escala astronómica. Esto impone serias distorsiones en la economía mundial. En 2009, en el Informe Stiglitz dirigido al presidente de la Asamblea General de las Naciones Unidas se hicieron varias recomendaciones para introducir una regulación adecuada del sistema financiero internacional. Pero el informe pasó desapercibido y hoy ya casi nadie habla de ese documento y su programa de reformas.

Otro efecto de la destrucción de Bretton Woods fue que se aceleró el crecimiento de los desequilibrios internacionales entre países con superávit y déficit en la cuenta corriente. Estos desequilibrios entrañan graves peligros para la economía mundial. Hoy no existe un arreglo institucional para corregir estos desequilibrios, como proponía Keynes en Bretton Woods. Esto es grave por muchas razones, en especial porque se avecinan cambios importantes en el sistema monetario internacional. Es cierto que por el momento no hay rivales a la vista que pudieran tratar de arrebatarse al dólar su hegemonía, pero los tiempos están cambiando muy rápidamente y las transiciones de una potencia hegemónica a otra en el ámbito monetario no suelen acontecer de manera pacífica. En este terreno de la macroeconomía internacional se está muy lejos de tener algo que se acerque a un multilateralismo capaz de reducir los desequilibrios y conducir la economía mundial hacia una senda de crecimiento sostenido y sin sobresaltos.

El segundo ejemplo es la Organización Mundial de Comercio (OMC). En sus orígenes el sistema Bretton Woods contemplaba la creación de algo parecido a una autoridad mundial de comercio, pero el proteccionismo en los Estados Unidos se interpuso. Por eso solo se creó el General Agreement on Tariffs and Trade (GATT) y no fue sino hasta 1994 que surgió la OMC. Una de las prioridades de la OMC es reducir al máximo la intervención de los gobiernos sobre los flujos de comercio y reducir las prácticas de *dumping*. Pero el mandato de la OMC no incluye los abusos y prácticas restrictivas de los grandes grupos corporativos o empresas transnacionales. Ese organismo no puede intervenir en el tema del comportamiento estratégico de los agentes en las ramas más fuertemente oligopolizadas.

Es decir, la OMC puede reaccionar frente al problema de subsidios o de precios de competencia desleal, pero no tiene competencia en el tema de la colusión y comportamiento estratégico de grandes empresas. Además, los problemas como el de los precios de transferencia



y otras prácticas restrictivas quedan fuera de la cobertura de la OMC. En general, la OMC no está orientada a corregir los abusos derivados de la creciente concentración de poder de mercado. Los grandes grupos corporativos que son dominantes en casi todas las cadenas de valor a escala mundial no tienen frente a sí un organismo regulador. Existe un enorme vacío en este terreno pues a nivel nacional la aplicación de la legislación antimonopolios es muy laxa. La OMC prefiere dejar esos temas para que se ventilen en el seno de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD). Desgraciadamente, ahí no hay los mismos mecanismos coercitivos que existen en la OMC. En síntesis, la OMC no es una agencia multilateral para resolver algunos problemas colectivos clave que aquejan a la economía mundial.

El tercer ejemplo es sobre las Naciones Unidas y el tema del medio ambiente. En 2012 se llevó a cabo la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Desarrollo Sustentable, también conocida como "Río+20". Esta conferencia buscaba conmemorar los 20 años que habían transcurrido desde la primera conferencia en Río de Janeiro sobre medio ambiente y desarrollo. No era un evento cualquiera. Todos los problemas ambientales identificados en 1992 se habían agravado, en especial el del cambio climático. Además, ahora se trataba de hacer referencia a los nuevos objetivos del milenio que incluyen metas sobre reducción de la pobreza, la desigualdad de género, la pérdida de biodiversidad, etc. Y, más importante, la crisis de 2008 estaba todavía fuera de control.

El documento clave de la conferencia fue dado a conocer dos semanas antes de la cita en Río de Janeiro fue "El futuro que todos queremos". Tiene muchas buenas ideas, pero también grandes deficiencias. No contiene una sola referencia a la crisis financiera (que en 2012 seguía haciendo estragos en todo el mundo y en especial en Europa). Los rasgos dominantes de la economía mundial ni siquiera recibieron un pequeño análisis. Por ejemplo, el documento para Río+20 no contiene ni media palabra sobre la importancia del sector financiero.

Cuando surge la pregunta sobre el origen de los recursos para financiar la transición hacia una economía sustentable, la respuesta en el documento es que esos recursos provendrían del sector financiero. Para apoyar su análisis los autores del documento utilizan un modelo Threshold21 de una consultoría llamada Millenium Institute, pero ese modelo es una derivación de un modelo de equilibrio general computable en el que no tiene cabida el sector financiero.

Río+20 es un ejemplo de una oportunidad perdida para el nuevo multilateralismo que necesitamos con urgencia. Desgraciadamente, en materia ambiental no es el único caso. Quizás el más importante sea la evolución de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (UNFCCC, por sus siglas en inglés). De Copenhague a París hay muchos escalones, pero casi todos significan un retroceso para el multilateralismo.

En conclusión, el multilateralismo que el mundo necesita va a tener que aprender a remar contra la corriente en más de un sentido. Sobre todo, no debe tener miedo a formular preguntas que incomodan a los poderes establecidos. El pensamiento *mainstream* no tiene las respuestas porque ni siquiera está preparado para formular las preguntas relevantes. En muchos casos el secretariado de los organismos multilaterales tendrá que seguir mostrando un liderazgo que ilumine nuevas avenidas de acción.



**Mesa 3**  
**Cultura del privilegio y la naturalización  
de la desigualdad**



## VIII. La igualdad: una agenda pendiente

*Alexandra Haas*<sup>31</sup>

En al menos 20 estados de la república numerosas comunidades y pueblos indígenas han producido mezcal por generaciones. Los arqueólogos han encontrado instrumentos y vasijas vinculados con la explotación del maguey que datan incluso del siglo III d.n.e. El propio término “mezcal” proviene del náhuatl *mexcalli*, que significa maguey cocido, y hace referencia al proceso de producción del líquido. Como muestran los estudios etnográficos, el mezcal cuenta con un papel central en la vida social de las comunidades indígenas y forma parte de su patrimonio cultural, devenir histórico e identidad.

En 2016, un proyecto de norma oficial mexicana pretendía que solo ciertas empresas y comunidades pudieran utilizar el término “mezcal”. De haber sido aprobado, el texto habría obligado a que el grueso de los pueblos indígenas adoptara la denominación “komil”, una palabra que, de acuerdo con una opinión técnica del INAH, no contaba con un origen identificable y, por supuesto, carecía del valor simbólico y cultural de la palabra “mezcal”. Era probable que las poblaciones afectadas por la regulación enfrentaran un profundo sentido de pérdida y que numerosos derechos (a la libre determinación, a la identidad cultural, al territorio y al acceso preferente a sus recursos naturales) fueran vulnerados.

No escapa, además, que este proyecto de NOM se desarrollaba mientras el mercado del mezcal crecía a nivel global y que los precios de dicho bien aumentaban como resultado de una creciente demanda. El efecto de la norma habría sido que, por una parte, las empresas y algunos pueblos pudieran comercializar ampliamente el mezcal, mientras que el resto de las comunidades indígenas se verían obligadas a cambiar el nombre de su bebida tradicional. Ello habría puesto en riesgo una de las pocas fuentes de ingresos con que los indígenas en México cuentan actualmente.

Este proceso fue materia de una queja ante el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (CONAPRED). Durante la fase de investigación, un argumento en favor del proyecto de norma fue que había estado disponible para consulta pública. Dicho proceso se

---

<sup>31</sup> Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (CONAPRED).

llevaba a cabo en línea y, puesto que no se registraba oposición alguna por parte de quienes pudieran formar parte de alguna comunidad indígena, se asumía que ningún daño podía desprenderse de la aprobación. Todos los elementos de un procedimiento de consulta libre, previa e informada (materia en la que, dicho sea de paso, aún no se cuenta con una ley) estaban ausentes.

Por fortuna, el proyecto de NOM aquí descrito fue modificado para atender las observaciones que el CONAPRED hizo llegar —con base en el análisis de instituciones académicas y públicas de todo el país— a las autoridades correspondientes. Sin embargo, el caso es una muestra muy clara de la forma en que los privilegios y la desigualdad forman parte natural de México y América Latina. Las instituciones, en general, favorecen la reproducción de barreras excluyentes que alejan a grandes grupos de población del ejercicio de sus derechos.

Esto es lo que se llama discriminación: los obstáculos reiterados que, por generaciones y de manera sistemática, niegan el acceso de sectores estigmatizados a los derechos humanos y con ello contribuyen a la desigualdad. Usualmente, la discriminación se imagina como un acto de dos participantes: una persona que “ve feo” a otra o que la “trata mal”. No obstante, la discriminación no siempre es personal: las mismas leyes e instituciones, e incluso los actores del ámbito privado, contribuyen a que, desde las estructuras de nuestra sociedad, las mujeres, las personas con discapacidad, los pueblos y comunidades indígenas, y el resto de una mayoría poblacional esté al margen de los procesos de desarrollo.

El caso del mezcal ilustra que la apuesta por la modernización del Estado no considera la diversidad. Los procesos para detonar la innovación, atraer inversión, impulsar la cultura, generar empleos o promover la movilidad social, entre otras grandes estrategias, ignoran las diferencias que existen entre las personas. Así, las políticas públicas no solo no combaten las asimetrías, sino que las invisten de continuidad histórica. Por seguir el caso de las personas indígenas:

- a) De acuerdo con la Encuesta Intercensal, solo 44 de cada 100 hablantes de una lengua indígena del país trabajaban o estaban buscando empleo en 2015, frente a 50% a nivel nacional.
- b) Según un reciente estudio del CONAPRED y la CEPAL, entre los más de 28.000 jóvenes de 20 a 24 años que en México hablan una lengua indígena sin hablar español, todavía ninguno ha logrado terminar la secundaria.
- c) Y finalmente, como reveló un estudio del CIDE con el CONAPRED, los 13 programas federales explícitamente dirigidos hacia personas indígenas en 2013 atendían solamente a 2,6% de su población potencial y a 16,4% de su población objetivo.

Es en ese sentido que la reproducción de los privilegios parte de una discriminación estructural y da paso a la desigualdad. Cuando ciertas características individuales (como la pertenencia étnica) impiden el acceso a una educación de calidad, a un empleo digno, a los servicios de salud o justicia, o incluso a la participación en la toma de decisiones, el resultado natural es que una gran parte del país permanezca marginada de las discusiones de interés público y los procesos de definiciones políticas. Es en parte por ello que, por ejemplo, treinta años de grandes esfuerzos de política social arrojan un mismo saldo de pobreza, cada vez más agudo para sectores marginados. El alcance de la discriminación tiene esa magnitud.

Si la discriminación permite que los privilegios se acumulen y concentren, resulta clara la urgencia de crear mecanismos que promuevan la voz y la influencia de sectores históricamente discriminados. Esto debe seguir una visión de corte estructural; lejos de centrarse en ciertos esbozos de inclusión en algunos ámbitos limitados, debe impulsar la igualdad en todo componente de las arenas pública y privada. La lucha por la igualdad requiere de un esfuerzo comprehensivo, de proyectos transversales orientados a resultados, que busquen específicamente reducir las asimetrías que hoy se definen por la pertenencia a cierto sector social.

Ahora bien, el combate a la discriminación no es únicamente un imperativo moral o —en el caso de las instituciones públicas— una obligación constitucional, también es una necesidad del desarrollo. Además de limitar los planes de vida individuales, la discriminación genera un desperdicio de potencial, refuerza las desigualdades, da pie al encono social y frena el crecimiento económico. En México, de acuerdo con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el nivel de pobreza que existía en 2002 habría sido 21,4 puntos porcentuales menor si la población indígena y afrodescendiente hubiera tenido los mismos rendimientos de escolaridad que el resto de la población. También habría sido 1,2 puntos porcentuales menor si la experiencia laboral de ambos grupos hubiera sido equivalente. Queda claro que la igualdad genera beneficios no solo para la mayoría discriminada, sino para la sociedad en su conjunto.

Cualquier iniciativa de política pública por la inclusión debe diseñarse en conjunto con las poblaciones discriminadas y acompañarse de una transformación cultural. Por una parte, el riesgo de diseñar medidas sin procesos de consulta es generar políticas que reproduzcan (y no combatan) las dinámicas de desigualdad. Por otra parte, impulsar acciones de inclusión con una contraparte de pedagogía y discusión pública aumenta la probabilidad de contrarrestar las resistencias que con certeza habrá.

La oposición a las medidas de nivelación, de inclusión y de acción afirmativa han surgido una y otra vez (baste revisar las reacciones ante el impulso de la paridad de género en las candidaturas políticas o a la representación de las comunidades indígenas en 13 de los 28 distritos electorales con más de 60% de población con dicha identidad). Esta reticencia a políticas explícitas de igualdad obedece a una realidad incómoda: el acortamiento de brechas tiene un costo. La agenda de la inclusión exige una renuncia al privilegio. Y como reza una frase de creciente popularidad, cuando uno está acostumbrado al privilegio, la igualdad se percibe como opresión.

La igualdad se debe impulsar de una forma integral que considere no solo modificaciones legislativas o políticas, sino también culturales. Para que México pueda lograr un desarrollo a la altura de su potencial, se debe eliminar la discriminación que desde las estructuras de la sociedad excluye a grandes grupos de la población





## IX. Desigualdad naturalizada y resiliente

Pablo Enrique Yanes Rizo<sup>32</sup>

Una buena noticia: la desigualdad ha recuperado centralidad en la arena pública, el debate político y la agenda académica. Una mala: la renovada preocupación y conciencia sobre la desigualdad no se expresa aún en un cambio de políticas y de paradigmas sobre el desarrollo. Es notable la producción teórica en lo que va del siglo sobre desigualdad y desigualdades, mucha de ella originada en los países desarrollados y que incluye una larga lista de autores entre los que destacan Piketty, Wilkinson, Milanovic, Atkinson, Stiglitz, Bourguignon, Deaton, Foster, Streeck, Varoufakis, Galbraith. En México este proceso de reflexión incluye, entre otros, a Boltvinik, Bustos, Cordera, Cortés, Damián, Del Castillo Negrete, De la Torre, Fuentes, Hernández Laos, Samaniego, Solís. Asimismo, entre los organismos multilaterales empiezan a ser cada vez más frecuentes las referencias y los estudios que ponen el acento en la desigualdad como uno o incluso el desafío central para poder pensar de manera distinta el modelo económico dominante y las posibles alternativas frente a él.

En este marco no se puede dejar de mencionar el papel pionero jugado por la CEPAL en la recuperación, reanimación y promoción del debate y la investigación sobre la desigualdad como asunto crucial de nuestra época. Ha sido un esfuerzo sostenido de reflexión que arranca con *La hora de la igualdad* (2010) y prosigue con los documentos *Cambio estructural para la igualdad* (2012), *Pactos para la igualdad* (2014), *Horizontes 2030* (2016) y *La ineficiencia de la desigualdad* (2018). En conjunto es una década de reflexión que bien puede ser denominada como “La pentalogía de la CEPAL sobre la desigualdad”.

Pero no solo ha sido producción teórica y académica. La Gran Recesión de 2008-2009 evidenció fallas sistémicas del régimen de acumulación prevaleciente, una de cuyas manifestaciones más agudas es un proceso estructural de concentración del ingreso y la riqueza. Se generan así riesgos e ineficiencias que terminan por poner en cuestión la estabilidad y viabilidad misma de un régimen de acumulación basado en la desvalorización del trabajo, la sobrevaloración de los activos financieros y la hiperglobalización.

---

<sup>32</sup> Sede subregional de la CEPAL en México.

Se puede afirmar, por ello, que el renovado interés en el estudio de la desigualdad no obedece solo o principalmente a motivos académicos, sino al hecho de que la gran sacudida del 2008-2009 cuestionó los conocimientos convencionales y obligó a intentar desentrañar la realidad con nuevas miradas. Si la Gran Moderación, que suponía básicamente resueltos los riesgos inherentes al ciclo económico terminó en la Gran Recesión, lo menos es que ello remeciera los debates y agendas de investigación en la disciplina económica y las ciencias sociales en general.

Otra positiva consecuencia fue que el malestar con la desigualdad se hizo presente en renovados movimientos sociales y propuestas políticas en los países desarrollados, muy significativamente en los Estados Unidos, así como en una presencia constante en los grandes medios de comunicación y las redes sociales con datos, información, análisis y reflexiones sobre la desigualdad. Como en todo, está el otro lado de la medalla: la capitalización de este malestar social con la desigualdad en clave de resentimiento, xenofobia, racismo y autoritarismo creciente por distintas fuerzas y personajes políticos. Lo más llamativo es, sin embargo, que el renovado interés y conciencia sobre la desigualdad y sus implicaciones no se ha traducido aún en un cambio de estilo de desarrollo y en una transformación sustantiva de las políticas económicas tanto a escala global como nacional.

El régimen de acumulación dominante se ha mostrado mucho más resistente y resiliente de lo que diversos vaticinios anticipaban al inicio de la segunda década del siglo y con ello, la desigualdad creciente que este régimen produce no ha tenido modificaciones significativas en los diez años transcurridos desde el estallido de la Gran Recesión. Cerrar la brecha entre el conocimiento y la conciencia sobre las desigualdades y el contenido de las políticas y los estilos de desarrollo en los países, entre los países y a escala global parece, en consecuencia, el desafío inmediato.

Una de las mayores dificultades para el cierre de esta brecha es una subjetividad social en la que la desigualdad se encuentra fuertemente naturalizada. La desigualdad, o mejor aún, las desigualdades, no aparecen como el resultado de estructuras sociales, de procesos históricos y de políticas específicas, sino como parte de la naturaleza de las cosas, de la sabiduría del mercado para distribuir con justicia ingresos, activos, bienes y servicios, de la normalidad del orden social o, peor aún, del reconocimiento, premio o castigo a la conducta de las personas.

Son profusos los ejemplos en la vida cotidiana, el lenguaje y los comportamientos sociales que reproducen esta normalización de la desigualdad. Achacar la riqueza al esfuerzo personal y la pobreza a la carencia de este es casi un lugar común. En México, la igualdad no es necesariamente una aspiración, particularmente entre las clases altas, sino más bien su contrario, la diferenciación y la jerarquización. Por ejemplo, *ser un igualado* es considerado un insulto, así como también se utilizan en términos despectivos términos como *asalariado* o *prole*, por mencionar solo algunos. Esto es, existe una interrelación entre las manifestaciones materiales de la desigualdad (visibles, tocables, medibles) y las formas de su representación simbólica expresadas en mentalidades, prácticas cotidianas, instituciones, prejuicios y estigmas. Desmontar unas y otras parece indispensable para poder construir las coaliciones proigualdad a las que se ha hecho mención líneas arriba.

Es en este adverso clima social es en el que se requiere intentar construir amplias coaliciones proigualdad. Es preciso tener claro que los obstáculos son muy grandes por el

enquistamiento de los intereses creados, por la tendencia casi espontánea a la reproducción de la cultura del privilegio, por las distintas modalidades (tácitas y explícitas) de la discriminación estructural y por el débil reconocimiento recíproco entre los diversos grupos sociales. Pero probablemente la mayor de las dificultades reside en que las políticas proigualdad demandan una economía política con fuerte contenido redistributivo, que pasa de manera inevitable por la dimensión salarial y laboral, la fiscalidad y la construcción de instituciones fuertes de garantías y derechos universales en lógica de régimen y Estado de bienestar. Sin estos tres componentes es prácticamente imposible avanzar hacia sociedades significativamente igualitarias.

Como se señalaba anteriormente, un mérito de la CEPAL ha sido refrescar en la última década la aproximación y los debates en torno a la igualdad, empezando por recuperar el concepto mismo de igualdad. No hay que olvidar que hasta hace muy poco tiempo, de manera predominante, no se hablaba de igualdad, sino de equidad, e inclusive, se llegó a plantear la sustituibilidad de dichos términos entre sí. Poner la igualdad en el centro, como se ha hecho desde la CEPAL, no es lo mismo que poner a la equidad en el centro, sino formular una nueva ecuación entre ellas que no es otra cosa que la relación y articulación entre las desigualdades verticales y las desigualdades horizontales.

En el nuevo debate sobre igualdad y equidad se trata de entender la articulación entre ambas, en lo que en la CEPAL se ha considerado como la lógica de la igualdad compleja y que más recientemente se ha buscado desarrollar mediante la construcción de la matriz de la desigualdad social en la que se imbrican, reproducen, fortalecen y profundizan las desigualdades estructurales derivadas de la propiedad y el trabajo (la condición de clase social) con las derivadas de la división sexual del trabajo y los roles de género, la edad, la pertenencia a pueblos indígenas, la afrodescendencia, el territorio o la discapacidad. Para este enfoque importa tanto, por ejemplo, la desigualdad en la distribución del ingreso entre capital y trabajo (la distribución funcional) como las brechas y desigualdades salariales entre mujeres y hombres.

El otro elemento central es hablar de igualdad sustantiva y de cierre de brechas de desigualdad y no solo de igualdad de oportunidades. Se ha reavivado de manera importante la discusión en torno a la importancia de la igualdad de resultados y su relación con la igualdad de oportunidades. Frente a un discurso dominante que solo se había preocupado por garantizar (sin lograrlo, por cierto) la igualdad de oportunidades como vía para el logro de sociedades más igualitarias, el nuevo énfasis en la igualdad sustantiva pone el acento en que la desigualdad tiene dimensiones estructurales (y no solo es resultado de conductas individuales). Esto es, que la estructura de resultados determina en gran medida la estructura de las oportunidades y que por ende, aunque parezca paradójico, las sociedades igualitarias (resultados) son las que mayor igualdad de oportunidades tienen, mientras que las sociedades desiguales son las que ofrecen y reproducen menores oportunidades.

La movilidad social florece o es mucho más fluida en sociedades con mayor igualdad y, en cambio, es muy baja o casi nula en sociedades altamente desiguales. La igualdad de oportunidades tiende a ser un resultado de la igualdad sustantiva y no a la inversa, como frecuentemente se piensa. Por ello mismo, es importante que en el marco de la Agenda 2030 y los Objetivos del Desarrollo Sostenible en la meta 10.3 se haga una mención explícita a la igualdad de resultados: “10.3 Garantizar la igualdad de oportunidades y reducir la desigualdad de resultados, incluso eliminando las leyes, políticas y prácticas discriminatorias y promoviendo legislaciones, políticas y medidas adecuadas a ese respecto”.

Construir sociedades igualitarias implica desmontar la cultura del privilegio, pero frente a ella pueden manifestarse dos aproximaciones. Una, que iguala privilegio con abusos de poder y pone el énfasis en los fenómenos de la corrupción, el autoritarismo en la esfera de las instituciones públicas y la ostentación del funcionariado. Otra, que pone el acento en la estructura, jerarquía y conflictos sociales que se deriva de un estilo de desarrollo concentrador, excluyente y precarizador.

Las consecuencias de una y otra visión son fuertemente divergentes. Una pone el acento en el Estado, la otra en la estructura social. Una subraya la centralidad de la corrupción, otra las relaciones de propiedad, laborales y la fiscalidad. Una enfatiza la reforma del Estado mientras que la otra subraya la inevitabilidad de reformas estructurales en la economía y la sociedad en general, sin excluir, por supuesto, las del Estado.

Ambas visiones pueden ser complementarias si se parte de la primacía del abatimiento de la desigualdad como eje estructurante de las políticas públicas y se incluye la lucha contra la corrupción y el abuso, como parte de esa agenda proigualdad, pero no como la agenda misma. Esto es, para avanzar hacia la igualdad es indispensable, también, terminar con la corrupción, pero terminar con la corrupción por sí sola no produce necesariamente una sociedad igualitaria.

En este marco puede adelantarse la hipótesis de que en América Latina y en México a la fecha tenemos más un malestar más contra la corrupción y el abuso que contra la desigualdad estructural y la cultura del privilegio como tal en su sentido más amplio. Existe el potencial, pero solo el potencial, de convertir esta reacción social contra la corrupción y el abuso en un proceso contra la desigualdad y la discriminación estructurales. Para que ello sea posible un buen comienzo sería poner a la igualdad como mirada dominante en la formulación de nuevas propuestas de desarrollo.

Difícilmente lo anterior será posible sin la recuperación de lo público y el valor de los bienes y servicios públicos como creadores de significado, medios de integración social, generadores de relaciones sociales horizontales y factores de identidad y cohesión. Posiblemente uno de los efectos más duraderos de las últimas décadas sea el cambio de percepción de lo público (su desvalorización) y una mentalidad social dominante de preferencia y superioridad de los bienes y servicios privados sobre los públicos.

Lo anterior genera una segmentación y jerarquización en donde el consumo privado (material o subjetivamente) tiende a prevalecer sobre el público y genera una fragmentación social entre los usuarios de unos y otros. En la medida en que cada vez más se accede a satisfactores sociales por vía del mercado, más el ingreso se vuelve un diferenciador social en el alcance, frecuencia y calidad de bienes a los que se puede acceder. Es lo que atinadamente Lo Vuolo y Goldberg (2006) han denominado la ciudadanía patrimonial.

Pero, adicionalmente, el contacto social en igualdad de condiciones entre los diferentes grupos de ingreso se vuelve cada vez menos frecuente y las relaciones entre los sectores de altos y bajos ingresos ya no son por compartir la escuela, el transporte o la clínica, sino por relaciones contractuales y de subordinación en donde los sectores de altos ingresos se vinculan con las personas de los sectores populares en tanto proveedores de algún servicio: trabajadoras del hogar, meseros, taxistas y un largo etcétera. No en una relación de igualdad, sino en una de subordinación.

Recuperar el sentido de lo público implicaría dotarse de un nuevo sentido y espacio de lo común, en el que los bienes y servicios construyan o recuperen una dimensión aspiracional. Es el caso de la Universidad Nacional Autónoma de México y varias de las universidades públicas del país, por poner un ejemplo. Esto es, lo público como lo mejor, como lo deseable, no como lo residual, lo de todos, no lo de aquellos que no pueden comprar bienes y servicios en el mercado.

Precarización e inseguridad no son buenos compañeros de los procesos de cambio porque tienden a reproducir comportamientos aprendidos de sobrevivencia, a pensar solo en la satisfacción de necesidades inmediatas, a normalizar los bajos salarios, las malas condiciones laborales, el abuso, la ilegalidad, la negación de derechos y, en el peor de los casos, la anomia, la violencia, la crueldad, la desesperanza y la naturalización del estado de privación e incertidumbre.

Por ello, para construir amplias coaliciones proigualdad, el campo de las ideas y de la cultura es crucial porque es allí donde pueden gestarse nuevas ideas, una agenda pública renovada, la crítica fundamentada del actual modelo de desarrollo y la búsqueda de alternativas racionales, razonadas y razonables que permitan que la desigualdad no sea vivida como una fatalidad inescapable, sino como un desafío que puede ser encarado y superado.

## Bibliografía

- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2018), *La ineficiencia de la desigualdad*, (LC/SES.37/3-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta S.18.II.G.11
- \_\_\_\_\_ (2016), *Horizontes 2030. La igualdad en el centro del desarrollo sostenible*, (LC/G.2660/Rev.1), Santiago de Chile.
- \_\_\_\_\_ (2014), *Pactos para la igualdad. Hacia un futuro sostenible*, (LC/G.2586/SES.35/3), Santiago de Chile.
- \_\_\_\_\_ (2012), *Cambio estructural para la igualdad. Una visión integrada del desarrollo*, (LC/G.2524/SES.34/3), Santiago de Chile.
- \_\_\_\_\_ (2010), *La hora de la igualdad. Brechas por cerrar, caminos por abrir*, (LC/G.2432/SES.33/3), Santiago de Chile.
- Fraser, N. (2012), *Escalas de justicia*, Barcelona, Herder.
- Lo Vuolo, R. y Goldberg L. (2006), *Falsas promesas. Sistema de previsión social y régimen de acumulación*. Buenos Aires, Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas (CIEPP).



**Mesa 4**  
**El estado del Estado y las tareas de desarrollo**





## X. Estado para el desarrollo y la equidad. Límites y potencialidades

José Woldenberg<sup>33</sup>

El Estado ya no es lo que era: esa constelación de instituciones públicas capaces de conducir casi en exclusiva el rumbo de un país. En el caso de México, además, durante largas décadas parecía que el Estado y el Presidente —con sus amplias facultades constitucionales y metaconstitucionales— eran una y la misma cosa. El poder del segundo, muy superior al del resto de las instituciones delineadas por la Constitución, ordenaba lo fundamental de la vida pública.

La erosión del poder presidencial fue un fruto maduro del proceso de transición democrática. El pluripartidismo equilibrado, el fortalecimiento de los poderes legislativo y judicial, la coexistencia de gobernadores y presidentes municipales de diferentes partidos y la ampliación de las libertades tendieron a ubicarlo como un poder entre otros (aunque central). Asimismo, el fortalecimiento de los grandes grupos económicos, el protagonismo de los medios y el peso más que relevante del circuito financiero han venido acotando su poder. Ni qué decir del fenómeno delincriminal expansivo que todos los días reta, carcome y en el extremo penetra a las instituciones públicas.

En México, esa reducción de las potencialidades presidenciales quizá incida en que el reto de eso que se llama Estado sea mucho más profundo que un asunto nacional y que se extiende por todo el orbe. En el informe recién presentado por el Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA Internacional), *El estado de la democracia en el mundo 2017. Examen de la resiliencia democrática*, se afirma que se llegó a un consenso internacional sobre cómo afrontar la crisis y su reverberación mundial. Los organismos supranacionales se impusieron a los gobiernos nacionales —como Grecia— cuando estos disientían. Muchas de esas decisiones estuvieron a cargo de tecnócratas y funcionarios públicos.

Al otorgar poder a funcionarios no elegidos, la política de toma de decisiones sobre cuestiones financieras ha quedado fuera del alcance del sistema de rendición de cuentas democrática nacional. Como resultado, muchos políticos alrededor del mundo se han visto acusados de “no tener el control de las políticas”, ya que no pueden influir sobre ellas en la

---

<sup>33</sup> Analista político.

medida que sus votantes desearían y no pueden responder a los votantes más allá de lo que su influencia les permite.

No es un descubrimiento sino una constatación que un buen número de decisiones en lo que se refiere al manejo de las finanzas públicas está condicionado —si no es que dictado— por organismos multinacionales. Además, los intercambios comerciales generan de manera natural cadenas de dependencia. Las agencias noticiosas internacionales, las redes y los grandes medios de comunicación integran un entramado que rebasa las fronteras nacionales pero influyen en las políticas locales y regionales. Los inversionistas nacionales o extranjeros reclaman tratamientos especiales y los gobiernos compiten por atraerlos. Es decir, no solo el Estado ya no es lo que era, sino que las naciones tampoco.

En el informe antes citado se añade que la globalización ha facilitado el movimiento de transacciones bancarias internacionales y ha fortalecido a las corporaciones internacionales, lo que desdibuja la estructura del régimen de propiedad y los intereses que influyen en la política nacional y local. Las filiales de las multinacionales a menudo se enraízan profundamente en las comunidades, a través del ofrecimiento de puestos de trabajo y, en algunos casos, incluso de programas sociales durante largos períodos de tiempo. Esto crea una compleja red de relaciones e intereses y difumina las líneas divisorias entre el control extranjero y el nacional.

Se trata de procesos en curso y difícilmente revertibles. Más bien conviene tomar nota de que los Estados trabajan en un contexto en el que la voluntad que emana de los circuitos representativos parece no ser suficiente para gobernar un país en las nuevas condiciones del mundo. No se trata de clamar por una autarquía imposible ni de excusar a los titulares de las instituciones del Estado, sino de comprender que estos tienen ahora la necesidad de articular sus proyectos con actores que rebasan, y por mucho, las viejas formas del quehacer y la influencia políticos. Se trata de instituciones del Estado que tienen que hacer frente a inéditas realidades si es que quieren ser productivos.

No obstante, el Estado y sus instituciones no son inútiles. Por el contrario, si se quiere construir democracias más o menos estables en las que las libertades puedan ejercerse, es imprescindible construir las condiciones de equidad que hagan posible una convivencia medianamente armónica y que permita la inclusión de franjas significativas de la población que hoy se encuentran marginadas de la posibilidad de ejercer sus derechos. Y para ello quizá es necesario en primer lugar reivindicar lo público porque al parecer, un sentido común más que instalado ha erosionado el aprecio por lo público, lo que impide desatar algunas de las potencialidades estatales.

Un ejemplo significativo es la contaminación de la Ciudad de México que devela dos verdades que parecen incontrovertibles: a) un bien se puede convertir en un mal y b) la suma de las lógicas individuales puede generar desastres. Para explicar esta información se presentan los siguientes dos hechos: a) el automóvil fue, sin duda, un gran invento: aligeró el transporte, ofreció autonomía, se expandió en forma acelerada y se convirtió en aspiración creciente. Pero su proliferación en muy distintos espacios urbanos generó problemas sin fin: lentitud en los desplazamientos, atascos, contaminación y neurosis, entre otros; b) el deseo de transportarse en automóvil particular hecho realidad por millones de personas acaba por perjudicar a todos (incluyendo a los usufructuarios de los autos), por lo que no parece ser que la simple suma de las razones individuales vaya a permitir salir del problema.

En 2016 no dejó de ser curioso que, ante la crisis y las medidas tomadas por la Comisión Ambiental de la Megalópolis —como la reactivación del programa “Hoy no circula” (casi) universal—, la lógica de muchos fuera totalmente defensiva y personalista. Existe una incapacidad de ver por el conjunto y una arraigada conciencia individualista que son y serán obstáculos importantes para modificar las cosas. “¿Yo por qué?” y “¿por qué no los otros?” son los dos resortes bien aceitados que saltaron de inmediato como fórmulas de una sabiduría convencional incapaz de ver el bosque porque cada árbol lo es todo. Los argumentos resultaron móviles, cambiantes, algunos ingeniosos y otros rutinarios, pero las dos preguntas esbozadas parecían estar en la estructura central del razonamiento. Es una derivación de la vieja conseja de “hágase la (mi) voluntad en los bueyes de mi compadre”.

No obstante, un sentido común también bastante instalado pareció coincidir en una apuesta: hay que reforzar, mejorar y multiplicar el transporte público. Y en efecto, por ahí parece estar la salida: un transporte público eficaz, con horarios que se cumplen, limpio, con operadores capacitados. En otras palabras, un transporte digno y eficiente haría que miles y miles de personas que hoy sufren en sus automóviles acudieran a él como una alternativa racional. Y es posible que ese vuelco de lo privado a lo público obligara a los responsables a esmerarse más en el servicio. No parece existir de otra. Y quizá ha llegado la hora de hacer de la necesidad una virtud.

Pero reforzar el transporte público, lograr que cada vez sea utilizado por más y más personas, también podría ayudar a integrar lo que hoy es una sociedad escindida y polarizada. Sin ser el origen del problema, el transporte reproduce y sella las desigualdades que porta nuestra sociedad. Quienes son los “privilegiados” (entre comillas porque son millones) acuden a los automóviles (que además son un símbolo de estatus), mientras los más pobres están obligados a trasladarse en camiones, vagones del metro, “peseras”, que para decirlo de manera *light*, no siempre están en las mejores condiciones. Ambos mundos, en muchos casos, jamás se tocan. Hay ciudadanos que no conocen siquiera el transporte público y otros que sueñan con, pero jamás tendrán, un automóvil privado.

El tema del transporte debería remitir a otras dimensiones que de igual forma construyen “méxicos” segregados y desiguales. Piénsese en la educación y la salud, dos de los derechos y servicios estratégicos si se quiere construir un país medianamente integrado. Pues bien, hoy en México hay circuitos escolares desde la preprimaria hasta el posgrado que jamás se tocan. Si en el pasado la escuela, en alguna medida, fue un crisol en el que se reunían personas de diferentes extracciones sociales, hoy es posible que ricos y pobres no se encuentren jamás en uno de los espacios que deberían ser prioritarios para una cierta integración social. Y lo mismo sucede con la salud.

Una sociedad tan marcadamente desigual y polarizada como la mexicana, que además no genera mecanismos para construir una mínima cohesión social, como ha insistido la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), seguirá siendo un espacio cargado de tensiones y rencores que son “connaturales” a la imposibilidad de sentirse parte de un proyecto común. Por ello es necesario pensar en los dispositivos capaces de construir una base universal, una plataforma de auténtica convivencia, un armazón que incluya y ofrezca sentido de pertenencia, y en esa perspectiva, educación, salud y transporte públicos pueden quizá empezar a cambiar el rostro y la lógica de las relaciones sociales. En esa dirección las potencialidades y responsabilidades del Estado siguen siendo intransferibles.

Otra dimensión en el que la actuación del Estado resulta estratégica es en los temas que tienen que ver con el crecimiento de la economía, la forja (o no) de la equidad social, y en esa orientación las potencialidades de la política fiscal. En efecto, crecimiento, equidad y fiscalidad conforman un triángulo estratégico. Jaime Ros (2015) recuerda que el sistema fiscal teóricamente debe cumplir tres funciones: a) provisión de bienes públicos y de acumulación de capital público (infraestructura física y social); b) estabilización de la actividad económica mediante una política anticíclica que modere las recesiones y atenúe los auges; y c) redistributiva, orientada a reducir la concentración del ingreso y la riqueza mediante un sistema de impuestos progresivos y una estructura de gasto que atienda las necesidades de los estratos de menos ingresos.

No obstante, en México ninguna de estas funciones se cumple satisfactoriamente debido a la baja carga fiscal. Ros (2015) demuestra que dicha carga no es solo inferior a la de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OECD), sino que también se encuentra por debajo de la de los países de América Latina. El efecto de la baja carga impositiva es un bajo nivel de gasto público, en particular i) de inversión pública (sobre todo en infraestructura), también ii) un gasto social precario (a pesar de que aumentó, se encuentra por debajo del promedio latinoamericano); y iii) las cuentas fiscales siguen siendo fuertemente vulnerables a los cambios en los ingresos petroleros, por lo que su función estabilizadora tampoco puede cumplirse de manera cabal.

Pero la recaudación fiscal no solo es baja, resulta injusta. De acuerdo con Ros (2015), recae de manera no proporcional en los impuestos indirectos en lugar de en los ingresos a las personas y empresas e impuestos a la propiedad, como sucede en los países desarrollados. Mientras la tasa máxima del impuesto sobre la renta bajó (55% a principios de la década de 1980 a 28% en 2009, para recuperarse con la última reforma fiscal, 35%), el IVA ha tendido a aumentar (del 10% en sus orígenes a 16% hoy). Y no solo la recaudación es desigual (en México los impuestos a la propiedad suman cero, mientras que en los Estados Unidos representan el 12,9% de los ingresos fiscales), el gasto tampoco ayuda a atemperar las desigualdades, como sí sucede en los países europeos y asiáticos desarrollados.

Para medir la distribución del ingreso se utiliza el coeficiente de Gini. Ros (2015) hace un interesante ejercicio para observar el resultado de esa distribución dejada a la sola fuerza del mercado para luego compararla con el resultado que se obtiene luego de la función redistributiva del Estado (política fiscal y gasto). La conclusión de Ros (2015) es que México tiene un Gini de mercado similar al de Portugal, Italia, el Reino Unido y Alemania, pero no resulta así después de impuestos y transferencias. Mientras que en México la corrección es de aproximadamente dos puntos porcentuales, en Alemania es de 20.

Modificar la fiscalidad para hacerla más robusta, progresiva y redistributiva no es sencillo; se afectarían intereses duros y maduros. Ros (2015), de nuevo, ofrece algunos ejemplos ilustrativos y provocadores. De acuerdo con este autor, si el 1% más rico de la sociedad mexicana (que se apropia aproximadamente de entre el 21 y el 30% del ingreso total) pagara tasas impositivas similares a las de los países escandinavos y se abolieran todos los demás impuestos, se podría mantener o elevar la actual carga fiscal. Pero siendo realistas, considera el autor, aumentando un poco más la progresividad en el pago del ISR y elevando los impuestos a la riqueza y estableciendo gravámenes a las grandes fortunas heredadas, se podría no solo elevar la recaudación, sino reducir la desigualdad y promover el crecimiento económico. Y por supuesto, habría que hacer transparentes todos los ingresos y egresos de las instituciones públicas.

En suma, se debe asumir que el Estado actual no lo puede todo. Trabaja en medio de una serie de condicionantes que limitan sus poderes. Pero en temas específicos y estratégicos hay mucho que hacer, sobre todo si se piensa pensamos que puede y debe ser una palanca importante para el desarrollo con equidad.

## Bibliografía

Ros, J. (2015), *¿Cómo salir de la trampa del lento crecimiento y alta desigualdad*, México, El Colegio de México/Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).



## XI. El Estado y el nuevo espacio social

Mario Luis Fuentes<sup>34</sup>

### A. Sobre el cambio de época

El poder de las palabras para nombrar, develar, conocer, comprender e interpretar al mundo ha sido objeto de reflexión para pensadores, escritores, filósofos y filólogos de las más diversas escuelas de pensamiento en todas las épocas. En su libro *La ciudad de las palabras*, Alberto Manguel retoma un bello poema de Borges en el que atribuye a los antiguos poetas anglosajones la cualidad de hacedores, en el sentido de que fueron ellos quienes urdieron las primeras palabras con las que nombraron a su mundo material (Manguel, 2010).

Esta anécdota sirve de advertencia respecto a que nombrar implica también crear, por lo que precisa llevarse a cabo con la mayor de las medidas. Por ello, la primera reacción de la que este texto busca dejar constancia respecto del nombre con el que se ha intitulado el seminario que inaugura los eventos conmemorativos del setenta aniversario de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) es hacer la pregunta: ¿qué se quiere decir cuando se señala que estamos en un “cambio de época”?

Las distintas definiciones que se han construido sobre el concepto de “época” coinciden en plantear que hace referencia a un período claramente identificable en el tiempo. Una de las acepciones que el Diccionario Oxford le otorga es la de un “período determinado en la historia de una civilización o de una sociedad al que se hace referencia aludiendo a un hecho histórico, un personaje o un movimiento cultural, económico o político que se ha desarrollado en él” (Oxford, 2018). El Diccionario de la Real Academia Española, por otra parte, la define como la “fecha de un suceso desde el cual se empiezan a contar los años” (RAE, 2018).

Asumiendo las definiciones anteriores, se asume que la época que hoy vive el mundo continúa siendo aquella que inició con la implosión de la URSS y que marcó el fin de la Guerra Fría (cuyo símbolo fue la caída del muro de Berlín) en 1989. Desde entonces, esta misma época se ha articulado en torno al hoy ampliamente conocido como capitalismo global neoliberal

---

<sup>34</sup> Programa Universitario de Estudios del Desarrollo (PUED-UNAM).

o capitalismo democrático, y que sustituiría a la época previa caracterizada por la beligerante disputa entre dos ideologías antagónicas que buscaban dar curso al orden mundial.

Durante su primera década, esta época constituyó un proyecto de crecimiento y desarrollo fehaciente para gran parte del mundo y, a pesar de que los rezagos y la precariedad persistieron en amplios sectores de la población, se confiaba en que, eventualmente, el mercado globalizado y abierto como nunca, implantado además en clave democrática, resolvería todos los problemas de crecimiento económico y redistribución a nivel mundial.

En el año 2000, sin embargo, el paradigma de que el libre mercado, un Estado que asumiría como principal función garantizarlo y una hiperglobalización (y el consecuente e inédito intercambio comercial entre los países) era la solución a la desestabilización derivada de las graves crisis económicas, financieras y sociales que habían afectado a muchos países durante la década de los setenta y ochenta, comenzó a resquebrajarse con el inicio de un continuum de acontecimientos que han puesto en tensión los planteamientos del capitalismo global neoliberal al grado de implicar, incluso, cuestionamientos a sus fundamentos y paradigma, a saber: i) la constatación de que el mercado es incapaz de tender al equilibrio por sí solo y de garantizar una distribución justa de sus beneficios entre la población; ii) la cada vez más profunda concentración de la riqueza y el poder; y iii) la progresiva erosión de la democracia y su concepción como el mejor sistema de organización política y social posible.

Así, en la actualidad se está frente a la incertidumbre crecientemente aguda, que tiene uno de sus signos más ominosos en los señalamientos hechos por instituciones, organismos y múltiples actores sociales (la CEPAL entre ellos) con respecto a que existen elementos para considerar posible el estallamiento de una tercera guerra mundial en los próximos años.

Al respecto, Wolfgang Streeck (2017) plantea que, si bien se está asistiendo a la fase final del capitalismo global neoliberal, no se tiene un horizonte temporal claro sobre cuánto tiempo pueda prolongarse ni cuando culminará, y agrega que tampoco se tienen indicios de algún proyecto ideológico, económico y político de las dimensiones necesarias para asumir qué puede sustituirlo como el gran configurador del mundo económico, político y social occidental en el siglo XXI.

En ese sentido, lo que aquí se plantea es que se continúa dentro de la época del capitalismo global neoliberal, hoy sujeto a una profunda transformación en su “espacio social” —remodelándolo— y los “*habitus*” (ambos conceptos entendidos a partir de las definiciones propuestas por Pierre Bourdieu)<sup>35</sup> a partir de los que se está reconfigurando la realidad social.

---

<sup>35</sup> De acuerdo con Bourdieu (1972 y 1995), el “espacio social” es aquel en el que los distintos agentes de la realidad social se relacionan e interactúan entre sí, mientras que el “*habitus*” constituye el sistema de estructuras que a la vez funciona como matriz estructurante de las percepciones, las apreciaciones y las acciones de los agentes de cara a una coyuntura o acontecimiento determinados. A través del “*habitus*” se conforma y consolida un “espacio social” específico.



## B. El “espacio social” del capitalismo global neoliberal en el siglo XXI

En la fase más reciente del capitalismo global neoliberal se pueden identificar concretamente tres acontecimientos a partir de los que se derivarían los procesos de cambio anteriormente señalados y reconocidos, por primera vez, de alcance global.

El primero de ellos es el atentado terrorista del 11 de septiembre de 2001, que colapsó la idea de que en el mundo global, crecientemente interconectado y que durante una década se había afianzado como un lugar seguro y armónico (al menos el mundo occidental), y en la que el bienestar se asoció con la capacidad irrestricta de consumir en un mercado cada vez más abierto y diverso. La idea de la amenaza se impuso de nuevo aunque con un nuevo rostro, y ni siquiera la libertad económica, inherente a todas las personas, era capaz de suplir el vacío que se derivó de la crisis de seguridad que aún hoy persiste como un riesgo ingente.

El segundo acontecimiento tiene su origen entre los años de 2007 y 2008, aunque —por lo que hoy se sabe— comenzó a gestarse muchos años atrás. Se trata de la crisis financiera y económica mundial asociada a los derivados *sub prime* y a la gigantesca burbuja hipotecaria que derivó en lo que ya se reconoce como la Gran Recesión, y cuyos efectos, a diez años, persisten alrededor del mundo, y que han sido especialmente graves para la población pobre, pues se ha evidenciado que la concentración del ingreso, de la riqueza, y con ella, del poder, ha crecido y alcanzado niveles inéditos en todo el mundo.

En México, la desigualdad en todas sus expresiones ha alcanzado dimensiones abismales. De acuerdo con el documento *México justo: propuestas de políticas públicas para combatir la desigualdad*, de OXFAM México (2018), el 10% de la población más rica del país concentra el 64,4% de toda la riqueza del país (Vázquez, Dovalí y Jaramillo, 2018). Jaime Ros (2018) y Miguel del Castillo (2015) han expuesto recientemente que la desigualdad en la distribución del ingreso personal y de los activos financieros ha venido aumentando, por lo menos, desde 2008.

Esta magnitud de la desigualdad no puede comprenderse sin la perpetuación de la cultura del privilegio, tal como Alicia Bárcena ha denunciado, que “naturaliza jerarquías sociales y enormes asimetrías de acceso a los frutos del progreso, la deliberación política y los activos productivos” (CEPAL, 2018).

Es esta oprobiosa desigualdad la que hoy se encuentra en el centro de la cuestión social (junto con la discriminación), articulando los fenómenos que históricamente han configurado las problemáticas que, al menos en México, han vulnerado el bienestar de millones de personas, es decir, la pobreza, la marginación y la exclusión. De acuerdo con el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), hasta 2016 alrededor de dos de cada diez personas (20,2 de 122,7 millones) no eran pobres o vulnerables por carencia o ingreso (CONEVAL, 2017).

La desigualdad y sus efectos han sido fuente de un malestar social enraizado en las condiciones cotidianas de indignidad en las que viven millones de personas en México y en todo el mundo. Ello en un contexto en el que gobiernos democráticos han tomado decisiones en beneficio de las poderosas minorías y en detrimento de las grandes mayorías que sobreviven con ingresos mínimos y a todas luces insuficientes para lograr una vida en dignidad. De ahí que sea un malestar no solo en democracia, sino contra ella, al asumirse que es la que ha fracasado

como proyecto político y social cuyo propósito fundamental debiera ser la mejor forma de vida para toda la población.

Al respecto, es sumamente alarmante la principal conclusión de los últimos informes Latinobarómetro: la democracia se encuentra en un declive imparable. En su edición 2017 el informe afirma que en América Latina predominan las “democracias diabéticas”, es decir, democracias que en un lento proceso crónico–degenerativo que ocurre al interior de los Estados se han deteriorado y han perdido sus capacidades y habilidades para cumplir con sus funciones esenciales. El mismo informe señala que México es el país con la mayor pérdida de apoyo a la democracia en los últimos años: entre 2016 y 2017 cayó en un 10%, pasando de 48% a 38%, con un máximo de 59% en 2005 (Corporación Latinobarómetro, 2017)<sup>36</sup>.

La paradoja es la democracia y su esfera electoral han llevado al surgimiento y fortalecimiento de proyectos políticos de derecha y extrema derecha que implican graves retrocesos respecto de la defensa y vigencia de los derechos humanos alrededor del mundo.

La elección de Donald Trump como presidente de los Estados Unidos en noviembre de 2016 es el acontecimiento que constituye el tercer punto de quiebre a partir de los que se explica la reconfiguración que el espacio social del capitalismo global neoliberal ha tenido en los años transcurridos durante el incipiente siglo XXI, mismo que sería, apenas, el inicio de la elección democrática de propuestas políticas de derecha y extrema derecha en numerosos países europeos, así como el surgimiento y consolidación de iniciativas que, cuestionando los logros de la integración regional, impulsaron un retorno al proteccionismo fundamentado en el nacionalismo más conservador e intolerante (tales como el Brexit, en el Reino Unido).

La consecuencia más amenazante de lo anterior se expresa en el grave retroceso en la vigencia de derechos alrededor del mundo y el impulso y legitimación del rechazo a la diferencia; de prácticas discriminatorias, xenófobas y homófobas, expresadas, entre otras cosas, en políticas migratorias cada vez más restrictivas, y del exacerbamiento de los discursos de odio e intolerancia contra quien o quienes representen una amenaza a ominosos prejuicios que se creían vencidos después de la lección que el Holocausto judío dio al mundo durante la Segunda Guerra Mundial sobre la superioridad asociada a la raza o a la nacionalidad.

Se trata, como puede verse, de una acelerada transformación del espacio social que hace casi dos décadas prevalecía<sup>37</sup>. En ese sentido, es preciso reconocer con la complejidad que eso implica, que el “espacio social” constituye un territorio simbólico en el que se construyen y tejen las relaciones entre los agentes sociales, y las dinámicas que surgen entre unos y otros, y que se encuentra en un continuo proceso de cambio y reconfiguración, siempre susceptible y arraigado en la coyuntura, pero también en el devenir histórico de las sociedades. Es necesario reconocer los espacios: a cada sociedad o grupo social le corresponde un espacio social determinado y en el o los espacios sociales se está construyendo el proyecto social, político y económico de las naciones de forma permanente.

---

<sup>36</sup> No obstante, la democracia electoral subsiste y se manifiesta a través de importantes demostraciones de participación, tal como se hizo visible en las elecciones del 1 de julio de 2018, en las que se registró un porcentaje de 69,2% de participación y en el que el candidato electo obtuvo más del 53% de los votos.

<sup>37</sup> Durante la última década del siglo XX y los primeros años del siglo XXI, se construyó un consenso global sobre la visión a construir en los años siguientes, muestra de ello son los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y posteriormente los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

## C. El Estado y los cambios tectónicos en el nuevo espacio social

Durante prácticamente cuatro siglos (XVII a XX), el Estado constituyó el gran centro en torno al que se configuraron las relaciones políticas, económicas y sociales (bajo diversas formas) en las sociedades alrededor del mundo. El Estado moderno y el contemporáneo tuvieron el propósito de articular proyectos nacionales que buscaban dotar de identidad a los pueblos y asegurarse un lugar prominente en un determinado orden mundial.

A partir de las definiciones de espacio social señalada en párrafos anteriores es posible señalar que ese Estado constituyó el centro de los distintos espacios sociales que se configuraron entre los siglos XVII a XX, a partir de *habitus* que también se construyeron con base en la forma en que el Estado configuró las relaciones de esa realidad social.

Una de las características que de acuerdo con la propia CEPAL estarían asociadas al cambio de época es la presencia de cambios tectónicos que están transformando al mundo: i) el cambio tecnológico (la cuarta revolución industrial); ii) el cambio climático; iii) un sesgo recesivo, es decir, las permanentes expectativas de bajo crecimiento prolongado; y iv) el declive del comercio internacional (CEPAL, 2018).

Se trata, sin duda, de elementos que tienen la potencia de transformar al espacio social radicalmente. Aquí se asume que es necesario sumar un quinto cambio tectónico que, como los otros cuatro, ha deteriorado aún más al Estado como centro del espacio social, al estar moldeando conductas, patrones de comportamiento y consumo, y relaciones de todo tipo. Se trata de las dinámicas generadas por los grandes titanes<sup>38</sup> tecnodigitales: Facebook, Amazon, Google, Apple y Twitter.

Aquí se asume que en conjunto sus dinámicas constituyen un cambio tectónico en tanto que se encuentran modificando y definiendo cuestiones mayores, por ejemplo, lo que es verdadero y lo que no en función de una ponderación de los sentimientos y percepciones sobre la realidad, fenómeno que tiene como una de sus expresiones más claras la llamada *posverdad*, concepto definido por el Diccionario de Oxford como el proceso mediante el que se define la realidad más allá de la veracidad que las afirmaciones porten.

La reconfiguración del *habitus* en la que los titanes digitales participan se caracteriza por la forma en la que se obtiene conocimiento e información a través de estas gigantescas plataformas de comunicación. Es decir, lo que se sabe o se conoce es lo que Google o Wikipedia retoman, muestran y publican a través de algoritmos construidos en función de la conducta virtual de cada persona mediante software diseñado para obtener la mayor cantidad de información posible de sus usuarios. Se trata de una realidad que no se ha dimensionado suficientemente en todas sus implicaciones, pues en el fondo lo que estos grandes titanes están rediseñando es una sociedad que, en palabras de George Ritzer (2007), desde hace tiempo se ha volcado a la construcción de inmensas catedrales del consumo.

Así, lo que hoy prevalece es un conocimiento a la carta construido según las percepciones individuales, y que está dando lugar a relaciones sin rostro que están generando una nueva

<sup>38</sup> Se retoma la expresión utilizada en la edición del 18 de enero de 2018 de *The Economist*, "How to tame the tech titans", véase [en línea] <https://www.economist.com/news/leaders/21735021-dominance-google-facebook-and-amazon-bad-consumers-and-competition-how-tame>.

realidad social que cambia todos los hábitos, los esquemas para entender lo que las personas son en sociedad, las formas en las que se percibe la realidad y cómo se actúa en este mundo.

En esta realidad social la mayor interrogante que se presenta al intentar comprender los cambios tectónicos y sus dinámicas es hasta qué punto los grandes titanes digitales contribuyen a naturalizar la cultura del privilegio y la concentración del ingreso, la riqueza y el poder político; asimismo, hasta dónde estos procesos están fortaleciendo esta individualización extrema que promueve la ruptura de la solidaridad y con ello, la erosión de la cohesión social, fundamento de la democracia.

De acuerdo con la visión social que hoy prevalece, la movilidad social<sup>39</sup> es resultado del capital humano que se obtiene mediante el acceso o no a la salud, la educación y la alimentación. Es necesario discutir en torno al hecho de que este capital requiere un entorno y un contexto social que le permita, en efecto, capitalizarse. Lo que se ha dejado de ponderar es que este capital solo puede obtener valor si se intercambia a través de mercados de trabajo dignos. Por eso el mundo digital se convierte en energía inconmensurable que debilita la noción de lo público y fortalece la de lo individual, aunada a la de la cosificación y la convicción de que el precio es lo único capaz de expresar el acuerdo social.

Esta fase del capitalismo global neoliberal se acompaña también de un proceso de muy poco aprecio a la política y lo político, por lo que resulta azaroso apelar a ellos como fundamentos indispensables para construir Estado, ciudadanía y democracia. En este sentido, es necesario y urgente asumir la complejidad del cuestionamiento respecto de las capacidades que hoy enfrenta el Estado para cumplir con sus propósitos fundamentales en el contexto en el que México ocurre: violencias expansivas, corrupción e impunidad; una sociedad profundamente polarizada y escindida; una cada vez mayor fragilidad institucional y con ella una creciente dificultad para garantizar los derechos humanos<sup>40</sup>.

Es posible afirmar que el Estado como rector de las tareas del desarrollo se encuentra atenuado y profundamente limitado en cuanto a sus capacidades para cumplir con sus funciones esenciales que, de acuerdo con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) son dirimir el conflicto y constituirse como el monopolio legítimo del uso de la violencia, regular los mercados y garantizar un sistema eficaz de justicia, independientemente de la idea de poder y de Estado que se tenga, ya sea una que privilegie la expansión del mercado, que busque asegurar la competencia, proteger lo privado, o bien, una que asuma como su eje central la construcción de una sociedad redistributiva y fundamentada en la noción de la equidad, capaz de situar a los derechos humanos en su centro y horizonte, y que tenga como función principal la creación de un curso de desarrollo que no solo tenga como fin último la ampliación de bienestar, sino también el aprendizaje democrático.

---

<sup>39</sup> La movilidad social se define como los cambios que experimentan los miembros de una sociedad en su posición en la distribución socioeconómica a lo largo de sus vidas (Vélez, Campos y Fonseca, 2015).

<sup>40</sup> A partir de la reforma constitucional en materia de derechos humanos llevada a cabo en junio de 2011, todas las autoridades del Estado tienen la obligación de reconocer los derechos humanos de toda la población y garantizar su ejercicio pleno, de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

Hoy el Estado se percibe ineficiente, ineficaz, poco creíble y poco ético<sup>41</sup>: solo 3 de cada 100 delitos se denuncian y de ellos apenas uno deriva en una averiguación previa. Prevalece la desarticulación y la operación inefectiva de las políticas nacionales, entre ellas, la política social. De acuerdo con el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), en los 6.489 programas sociales que se implementan a nivel federal, estatal y municipal prevalece la opacidad, la duplicidad y la poca efectividad en cuanto a resultados se refiere (CONEVAL, 2016, 2017 y 2018).

Asimismo, en el más reciente *Índice Global de Corrupción* publicado por Transparencia Mexicana (2018), México continúa sin mejorar en el índice de percepción de la corrupción, por el contrario, empeoró por un punto respecto de 2017, pasando de 30 a 29 puntos entre 2016 y 2017. Aunado a ello, todos los días se da a conocer algún caso de corrupción por parte de funcionarios públicos de todos los niveles de la administración pública federal.

En síntesis, se hacen visibles fracturas estructurales que requieren ser enfrentadas reconociendo que hoy se está ante un nuevo espacio social que está reconfigurando a la realidad social y que precisa urgentemente un curso de desarrollo capaz de garantizar la igualdad, la equidad y la justicia para todas las personas.

Esta tarea exige reconocer una de las mayores carencias de las que hoy adolecen México y gran parte de los países latinoamericanos y de todo el mundo: la urgencia de iniciar un proceso de diálogo, desde el reconocimiento de que para enfrentar los desafíos del capitalismo global neoliberal se requiere articular a la democracia como condición necesaria para conformar un Estado capaz de garantizar la vigencia de todos los derechos humanos para todos.

## Bibliografía

- Bourdieu, P. (1972), *Bosquejo de una teoría de la práctica*, Buenos Aires, Prometeo Libros.
- Bourdieu, P. (1997), *Razones prácticas. Sobre la teoría de la acción*. Barcelona: Anagrama
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2018), "Alicia Bárcena llama a transitar hacia un nuevo paradigma de desarrollo y a terminar con la ineficiente e insostenible desigualdad", Comunicado de prensa; 12 de febrero de 2018 [en línea] <https://www.cepal.org/es/comunicados/alicia-barcena-llama-transitar-un-nuevo-paradigma-desarrollo-terminar-la-ineficiente>

---

<sup>41</sup> El "Informe latinobarómetro 2017", por ejemplo, apunta que en la región predomina la percepción de que "se gobierna para unos pocos"; asimismo, la Encuesta Nacional de Cultura Política, realizada en 2014 por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, da cuenta de que la ciudadanía está decepcionada de la forma en la que se ha conducido el gobierno en democracia (Córdova y otros., 2015); mientras que el "Informe País sobre la Calidad de la Ciudadanía en México", del Instituto Nacional Electoral publicado en 2015, señala que "México se encuentra en un complejo proceso de construcción de ciudadanía que se caracteriza, en términos muy generales, por una desconfianza en el prójimo y en la autoridad, especialmente en las instituciones encargadas de la procuración de justicia; su desvinculación social en redes que vayan más allá de la familia, los vecinos y algunas asociaciones religiosas; y su desencanto por los resultados que ha tenido la democracia", (Somuano (coord.), 2015, pág. 198).

- CONEVAL (Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social) (2018), Listado de “Programas y Acciones Federales con Reglas de Operación, otros subsidios, prestación de servicios públicos y provisión de bienes públicos (modalidad S, U, E y B)” con presupuesto original”, México [en línea] <https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IPFE/Paginas/historico.aspx>
- \_\_\_\_\_(2017a), “Inventario municipal de programas y acciones de desarrollo social 2015-2016”, presentación y análisis, México.
- \_\_\_\_\_(2017b), *Informe de Evaluación de la política de desarrollo social 2016*, México.
- \_\_\_\_\_(2016), “Inventario CONEVAL de programas y acciones estatales de desarrollo social, 2013-2014”, presentación y análisis, México.
- Córdova, L. y otros (2015), “El déficit de la democracia en México. Encuesta Nacional de Cultura Política”, *Colección Los mexicanos vistos por sí mismos. Los grandes problemas nacionales*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas (IIJ)-Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).
- Corporación Latinobarómetro (2017), *Informe latinobarómetro 2017*, Buenos Aires [en línea] <http://www.latinobarometro.org/latContents.jsp>.
- Del Castillo, M. (2015), “La magnitud de la desigualdad en el ingreso y la riqueza en México: una propuesta de cálculo” (LC/L.4108), *serie Estudios y Perspectivas*, Ciudad de México, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Manguel, A. (2010), *La ciudad de las palabras*, México, Almadía.
- Oxford University Press (2018), *Diccionario Oxford Español*, Oxford.
- RAE (Real Academia Española) (2018), *Diccionario de la lengua española*, Madrid.
- Ritzer, G. (2007), *Los tentáculos de la McDonaldización*, Madrid, Popular.
- Ros, J. (2018), “Desigualdad creciente y distribución funcional”, ponencia presentada en el Conversatorio sobre el estudio de las desigualdades, El Colegio de México, A.C. (COLMEX)/ Programa Universitario de Estudios del Desarrollo (PUED), 6 de junio.
- Streeck, W. (2017), *¿Cómo terminará el capitalismo? Ensayos sobre un sistema en decadencia*, Madrid, Traficantes de sueños.
- Sommano, M. (coord.) (2015), *Informe País sobre la calidad de la ciudadanía en México*, México, Instituto Nacional Electoral (INE).
- Transparencia Mexicana* (2018), “Cae de nuevo México en índice global de corrupción: transparencia mexicana”, comunicado de prensa, México, 21 de febrero [en línea] <https://www.tm.org.mx/ipc2017/>.
- Vázquez Pimentel, D. A., M. Dovalí Delgado y M. Jaramillo Molina (2018), *México justo: Propuestas de políticas públicas para combatir la desigualdad*, OXFAM México, enero.
- Vázquez Pimentel, D. A., I. Macías Aymar y M. Lawson (2016), *Premiar el trabajo, no la riqueza*, Londres, OXFAM Internacional.
- Vélez, R., R. Campos y C. Fonseca (2015), “El concepto de movilidad social: dimensiones, medidas y estudios en México”, *Documento de trabajo*, N° 01/2015, México, Centro de Estudios Espinosa Yglesias.

## XII. El estado del Estado

*Carlos Tello*<sup>42</sup>

Por lo general los diversos estados nacionales —y este es el caso de México— han asumido diferentes tareas para promover el desarrollo:

- i) tres responsabilidades genéricas: a) preservar la integridad territorial, b) defender la soberanía, y c) garantizar la convivencia pacífica y establecer, para ello, un sistema normativo adecuado, claro y sencillo y vigilar que se cumpla.
- ii) seis funciones sustantivas que, en el caso de México, en los últimos 100 años se han incorporado a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: a) promover el desarrollo económico y social, b) mejorar la distribución del ingreso, c) mejorar la asignación de recursos, d) procurar el pleno empleo de las personas y de los equipos, e) procurar la estabilidad de los precios, y f) garantizar el cumplimiento de la ley, de la propiedad, de los contratos y regular el funcionamiento y marcha de la economía.

A lo largo de los años el Estado mexicano, sin dejar de reconocer los múltiples esfuerzos y avances que se han hecho, no ha podido atender de manera satisfactoria, eficaz y eficiente algunas de las responsabilidades genéricas y de las funciones sustantivas mencionadas. Y ello es así particularmente en los últimos 35 años.

México es un país extenso. Su superficie es una de las más grandes del mundo. El país tiene extensos litorales y, bien aprovechada, suficiente tierra propia para el cultivo y la ganadería. México cuenta con abundantes recursos mineros y forestales, y el agua es escasa y no siempre bien aprovechada. Su población es cuantiosa con una razonable estructura de edades (el bono demográfico), con destrezas y con habilidades, y relativamente capacitada. No obstante, el país no prospera, sino que ha estado prácticamente estancado en los últimos 35 años. El producto interno bruto por persona ha sido, en promedio y en términos reales, inferior a 1% al año. De 1934 a 1982 el PIB por persona creció por encima de 3% al año y las condiciones generales de existencia de la población mejoraron. La pobreza se redujo en ese período.

---

<sup>42</sup> Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).

El estancamiento económico de los últimos años no ha permitido generar suficientes empleos formales y bien remunerados. La informalidad en el trabajo crece (en 2017 más de 30 millones) y la participación en el ingreso nacional de los salarios (es decir, el salario real del total de la clase trabajadora) se ha reducido año con año y hoy es apenas una fracción de lo que era hace 35 años. El salario mínimo en la actualidad está por debajo de la línea de bienestar mínimo para una familia.

Hoy México es uno de los países más desiguales en el mundo. Hay desigualdad entre las distintas regiones del país y, también, dentro de cada una de ellas. Entre las clases sociales y, dentro de ellas, entre los distintos grupos que las integran. Hay desigualdad entre los servicios públicos que atienden el desarrollo social y en la distribución de la riqueza, del ingreso y en el acceso a los bienes públicos. En los últimos años se han dejado el empleo, los salarios y el bienestar de las personas al mercado y sus bruscos cambios. El salario mínimo se desplomó de manera significativa a partir de 1983, de manera que entre dicho año y 2016 registró una caída de 78%. La desigualdad que existe es inmensa, multifacética, lacerante, corrosiva y desestabilizadora. Mina la cohesión social.

Existen enormes rezagos en materia social (es decir, educación, salud, seguridad social, vivienda, nutrición) y urge superarlos. En relación con el PIB, México es uno de los países que menos gasta en materia social. El gasto social por persona es de los más bajos de América Latina. Todo ello limita seriamente tanto el crecimiento de la actividad en el país, como el bienestar de la población. Son pocas las oportunidades de salir adelante y mejorar las condiciones generales de existencia de una persona o de una familia. Una parte importante de la juventud ha perdido esperanza de progreso. A ello se suman los rezagos existentes en materia de infraestructura básica (uso y aprovechamiento de agua, energéticos, comunicaciones y transportes). La inversión pública ha venido disminuyendo y en infraestructura básica México está por debajo de varios países de América Latina.

En varias partes del país la violencia existente no contribuye a garantizar el cumplimiento de la ley. La tendencia de la esperanza de vida al nacer, que en México había venido subiendo durante décadas, a partir de 2007 se revirtió para todos los varones mexicanos, disminuyendo en casi un año (0,88). De acuerdo con el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) en 2007 el número de homicidios (sobre todo de hombres jóvenes de 15 a 30 años) fue de 8.867 (8 por cada 100.000 habitantes), pero para 2011 la cifra registrada fue de 27.199 (24 por cada 100.000 habitantes). De ese año a la fecha no ha mejorado la situación, al contrario, la información disponible indica que la situación ha empeorado; se habla de que en 2017 se llegó a una cifra superior a la de 2011 (más de 29.000 homicidios).

En estos años también se observa una dispersión geográfica de la violencia y de la presencia del crimen organizado. Si en 2007 en 52 municipios donde habitaba 26% de la población se registraban 12 o más muertes anuales vinculadas al crimen organizado, para 2011 el número de municipios que presentaban este nivel de violencia había aumentado a 208 y abarcaban al 50% de la población. Además de haber aumentado y dispersado la violencia en el país, el crimen organizado ha diversificado su actividad y ahora incluye todo tipo de actos criminales<sup>43</sup>.

---

<sup>43</sup> Tomado de Javier Tello Díaz, "El jeroglífico de la violencia", *Revista NEXOS*, N°482, febrero de 2018.



De no cambiar la actual agenda económica y social, la desigualdad crecerá y las probabilidades de crecimiento económico se verán disminuidas. El México que vendría sería más injusto, más excluyente, más violento. Es urgente diseñar y poner en práctica un cambio de rumbo, una nueva agenda económica y social. La neoliberal que se ha puesto en práctica en las tres últimas décadas no ha dado buenos resultados en términos de crecimiento económico e igualdad.

La nueva agenda debe organizarse en torno a una sola prioridad, la del desarrollo, y combinar el crecimiento económico sustentable con la justicia social, todo ello en la democracia. Hay que combatir la idea de que primero hay que crecer y después distribuir; por el contrario, hay que procurar de manera simultánea crecer y distribuir para que ambos procesos se apoyen mutuamente.

Solo con una economía en crecimiento se pueden crear en el país los necesarios empleos formales, estables y seguros, y buscar igualdad de oportunidades para todos. No hay razón alguna para pensar que, con el tiempo, los frutos del crecimiento económico se filtrarán hacia abajo, “por goteo”, beneficiando a toda la población. No tiene sentido ni solidez plantear que primero hay que crecer y después distribuir. Por el contrario, se debe crecer distribuyendo o lo que viene a ser lo mismo: distribuir para crecer. El quehacer político debe orientarse en esa dirección; el mercado por sí solo no lo atenderá.

Son varias las propuestas que existen para modificar el curso actual de la política económica y social. En la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) el grupo Nuevo Curso de Desarrollo ha propuesto un cambio de rumbo, una nueva agenda económica y social en diversas publicaciones. La organización Por México Hoy, que entre otros coordina Cuauhtémoc Cárdenas, en enero de 2018 circuló el documento “210 Propuestas por un México de iguales”.

En estos dos planteamientos, y en otros que también circulan, resulta interesante y satisfactorio observar numerosas coincidencias. Por su parte, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), con la trilogía de documentos dedicados a la reflexión sobre la urgente necesidad de colocar la igualdad y la sostenibilidad en el centro del desarrollo (*La hora de la igualdad*, *Pactos para la igualdad*, *Horizontes 2030*), abunda sobre el tema y también coincide con los documentos elaborados en México ya mencionados.

Sin embargo, buena parte de los legisladores y de los partidos políticos, así como muchos de los medios de comunicación social y muchas de las personas se resisten a discutir tanto la agenda prevaleciente como las diversas propuestas para cambiarla. Incluso se afirma que la agenda prevaleciente es la que es “técnicamente” correcta, que no hay otra opción. En realidad sí hay opciones, pero significan cambios importantes en la política actual.

Para empezar, el estado del Estado para emprender las tareas del desarrollo está en México muy disminuido, frágil y deteriorado, y se le critica y se le acusa de ser corrupto. Es necesario reconstruir institucionalmente al Estado, hacerlo fuerte, lo que entraña, en primer lugar, programar la actividad de la nación para superar las condiciones de deterioro acumulado en México durante más de treinta años en lo económico, lo social, lo político y lo ambiental.

Hay que sumar fuerzas en torno a una nueva agenda del desarrollo económico y social, y superar el deterioro acumulado, todo ello enmarcado en la programación de la actividad

pública y la orientación de la privada y la social, conforme al mandato constitucional. Con un programa de gobierno democráticamente elaborado se podrá guiar la marcha de la nación en los años por venir a partir de la prioridad del desarrollo: crecimiento económico y justicia social. Hay que recuperar la centralidad del Estado para llevar adelante la nueva agenda del desarrollo.

Es necesario fortalecer las finanzas públicas que hoy en día son frágiles y llevar a la práctica una profunda reforma fiscal, redistributiva, que atienda tanto al gasto público como a la forma de financiarlo. Hay que gastar más y mejor y acabar, en un plazo corto y claramente definido, con los enormes rezagos sociales y los de la infraestructura básica. Ese gasto público debe estar debidamente coordinado entre los tres órdenes de gobierno y entre los distintos programas.

Para financiar el creciente gasto público, además de reducir programas que no son necesarios (por ejemplo, publicidad gubernamental) hay que llevar a cabo una profunda reforma impositiva, redistributiva, que dé los recursos suficientes en un corto plazo para combatir la desigualdad: mejorar las fuentes de tributación existentes, gravar otras fuentes de tributación y mejorar la administración de los impuestos.

En estos más de 30 años de cada vez menor y también distinta intervención del Estado en la economía del país, se ha deteriorado la capacidad de gestión pública, la de planear y ejecutar programas y proyectos, y la de establecer contacto con y de movilizar a la población con propósitos definidos. Será necesario reconstruir la relación Estado, mercado y sociedad a partir de un nuevo enfoque y actitud que sume a la población a las tareas por llevar a cabo, en la obra pública y en los programas, proyectos de beneficio colectivo. Esta es una tarea difícil pero necesaria para volver a sumar a la población a los programas de gobierno.

En todo este proceso que tomará tiempo pero que es indispensable iniciar ya, se busca poner en práctica un nuevo curso de desarrollo que ponga en el centro la igualdad en el disfrute de los derechos y la sostenibilidad. Hay que superar los obstáculos y los múltiples problemas que existen y otros que seguramente surgirán.

En primer lugar están los de orden ideológico. La característica fundamental del pensamiento neoliberal, actualmente en boga y prevaleciente en México tanto en el gobierno como en muchos empresarios, en la academia y en otros grupos sociales, consiste en asumir al individuo, indiferenciado, abstracto, como referente principal de la explicación de los fenómenos sociales.

La ideología neoliberal asume al individuo como el arquitecto de su propio destino, sin ponderar el contexto social en el que se desenvuelve. El individuo, en libertad, actúa en función de sus propios intereses, que es capaz de visualizar con toda claridad. Esta es la esencia de la naturaleza humana de acuerdo con el pensamiento neoliberal. Y la mejor manera de que la persecución del interés propio se pueda potenciar y convertir en beneficio mutuo para todos los individuos a la vez es el intercambio que se realiza en el mercado en un contexto de libre competencia.

El neoliberalismo entonces es sumamente receloso de la resolución de la vida económica desde las acciones y las negociaciones colectivas y por ello rechaza en principio, haciendo muy pocas concesiones, la intromisión desde el Estado. Cualquier esquema de acción que sustituya, coarte o aletargue el desempeño individual independiente es considerado como una fuente de erosión de la libertad y el progreso.

El neoliberalismo constituye una versión extrema, y probablemente sesgada, del pensamiento liberal tradicional, traducido en un programa de diseño institucional y en un enfoque de política económica centrados en la recuperación plena de las relaciones de mercado como eje conductor de la actividad económica. El neoliberalismo no concibe a un Estado pasivo, que se abstenga simplemente de intervenir en la esfera económica, sino a uno que actúe todo el tiempo para salvar, guardar y extender la presencia del mercado, garantizar su buen funcionamiento y enfrentar las cortapisas a la libre competencia.

En segundo lugar se ha perdido confianza en las instituciones y en buena parte de las actividades del gobierno. Hay que recuperarla.

En tercer lugar está todo lo relacionado con la idea muy generalizada de que la acción del Estado, que además de ser corrupto es mal administrador, es muy inferior a la de los particulares que sí saben lo que hacen y que lo hacen bien. Y así se han generalizado las acciones público-privadas y la entrega, a la iniciativa privada, de actividades clave de la economía nacional. El caso del petróleo en México es un buen ejemplo de ello.

En cuarto lugar, el entorno internacional no es particularmente favorable. En América Latina han ido desapareciendo los gobiernos populares, contrarios a las ideas neoliberales, y han sido sustituidos por otros que comparten el pensamiento neoliberal. En los Estados Unidos el gobierno se mueve en esta última dirección y así sucede con varios planteamientos de los organismos multilaterales como el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). En nuestra región, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) es la excepción.

En quinto lugar hay que acabar en México con la cultura del privilegio, que naturaliza la desigualdad y que descansa en la corrupción y la impunidad.

En sexto lugar muchas de las actuales organizaciones políticas buscan continuar, en buena medida, por el camino puesto en práctica y marchado en materia económica y social desde hace más de tres décadas. Son contados los casos en que esto no es así.

En séptimo lugar hay que fortalecer los cuadros del sector público que compartan los planteamientos de la nueva agenda del desarrollo propuesta.

En octavo lugar es necesario mantener permanente contacto e intercambio de ideas y propuestas con la sociedad y sus organizaciones en las zonas urbanas y en las rurales.

En noveno lugar hay que asumir plenamente que México es un verdadero mosaico en lo regional, cultural, entre otros, por lo que se requiere flexibilidad y ajustes.

Son muchos los problemas que hay que superar y los obstáculos que hay que remover. Pero el país a lo largo de su historia ha superado situaciones complejas y llenas de riesgo. Se puede hacer, ahora, si se cuenta con un planteamiento claro y bien definido que recoja lo que la población del país —que está bastante harta— está reclamando.



## Anexo Relatoría

A esta primera sesión asistieron expertos de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), del Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (CENAPRED) y de El Colegio de México (COLMEX). El seminario contó con una conferencia magistral y cuatro mesas de trabajo, a saber: “La economía política del bajo crecimiento: ganadores y perdedores”; “Las instituciones de Bretton Woods y el multilateralismo frente al cambio de época”; “Cultura del privilegio y naturalización de la desigualdad”; y “El Estado del Estado y las tareas del desarrollo”.

A la sesión inaugural asistieron el rector de la UNAM, Enrique Graue Wiechers; Alicia Bárcena Ibarra, Secretaria Ejecutiva de la CEPAL; Leonardo Lomelí Vanegas, Secretario General de la Universidad Nacional; Eduardo Vega López, Director de la Facultad de Economía de la Universidad; Hugo Eduardo Beteta, Director de la Sede subregional de la CEPAL en México; Verónica Villarespe Reyes, Directora del Instituto de Investigaciones Económicas (IIE) de la UNAM, y Rolando Cordera Campos, Director del Programa Universitario de Estudios del Desarrollo (PUED) y profesor emérito de la Facultad de Economía.

La conferencia magistral Avances y Desafíos de la Agenda de la Igualdad en América Latina estuvo a cargo de Alicia Bárcena, quien destacó que la CEPAL ha estado trabajando en la igualdad fundada en la titularidad de los derechos. Entre los temas relevantes con respecto al panorama mundial apuntó que el crecimiento de las tres grandes economías, los Estados Unidos, Europa y el este de Asia oscila entre 3,7 y 4%, y que se pronostica que América Latina llegue a 2,2% en 2018. Que, a pesar del repunte del comercio y la inversión, hay un retorno del capital hacia las economías avanzadas.

Asimismo, dijo que, contrario a las medidas aplicadas por el gobierno norteamericano, China se está comprometiendo con el multilateralismo y el libre comercio. De hecho, se plantea un programa de inversión al que llama La Franja y la Ruta, que pretende integrar a Eurasia e incluso a Europa Occidental a partir de grandes proyectos de infraestructura y se orienta también hacia África y América Latina. Además, apuntó, China tiene una estrategia de largo plazo para la conectividad 4.0, lo que está generando un enorme conflicto de plataforma digital con los Estados Unidos.

Entender la relación entre inflación y desempleo puede cuestionar el modelo ortodoxo que se había planteado pero que puede permitir pensar en políticas fiscales expansivas sin generar altas tasas de inflación. Por ello, es necesario analizar los riesgos, entre otros, una posible burbuja financiera, un incremento de las tasas de interés en los Estados Unidos, el endeudamiento y las tensiones geopolíticas entre Medio Oriente y Asia del Este. También apuntó que, si bien el proceso de globalización logró una integración global que sacó a millones de personas de la pobreza extrema, el fenómeno de la desigualdad va en camino contrario. El 1% de los hogares más ricos del mundo posee 50% de la riqueza de todo el globo y este porcentaje ha aumentado entre 2016 y 2017.

Durante su conferencia, Alicia Bárcena también anotó que el climático es uno de los cambios más profundos por su velocidad. La combinación de las cuatro revoluciones científico-tecnológicas —el cambio del genoma, la nanotecnología, la digitalidad y la neurociencia que da lugar a la inteligencia artificial— apuntan a escenarios insospechados en contextos donde destacan la crisis de la gobernanza multilateral, el retiro norteamericano del Acuerdo de París, del TPP e, incluso, del pacto por la migración global en donde grandes oleadas de seres humanos se mueven en busca de mejores condiciones de vida.

Y si bien el comercio parece repuntar, seguimos estando en un nivel históricamente muy bajo y muy cerca del PIB. Esta coincidencia es preocupante porque se inscribe en un sistema comercial fragmentado, con creciente proteccionismo, con menor ritmo de expansión de las cadenas comerciales de valor entre cuyas causas es posible señalar la sustitución china de importaciones, bienes, partes y servicios para producirlos localmente, lo que ha roto las cadenas globales de valor. También, dijo, hay que considerar la pobre regulación financiera y ambiental. Este proceso de bajo crecimiento del comercio es preocupante por los cambios profundos que se están desarrollando de bienes a bits, de bienes tangibles a intangibles.

Otros puntos mencionados fueron la política hacia el bilateralismo de Donald Trump (America First), el paso de China a ser segundo inversionista —sobre todo en los Estados Unidos y en Europa—, el Tratado de Asociación Transpacífico (TPP) y del TLCAN, la suspensión del Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP) y otros acuerdos relacionados con el Reino Unido.

En relación con América Latina y el Caribe se consideró que entre los temas más complejos está el desequilibrio entre lo financiero y lo real. Si en 1980 el valor de los activos financieros y los derivados mundiales era muy parecido al PIB, en 2014 representan 14 veces más que el producto, es decir, la liquidez comienza a irse a inversiones más complejas.

En cuanto al tema del cambio climático, hay registros que indican aumentos de la temperatura en la superficie global. La meta del Acuerdo de París (pasar los 2 °C), está más cerca de lo pensado y, de ser el caso, entre otras consecuencias se espera el deshielo de la Antártida, la subida del nivel del mar y la desaparición de los corales. El presupuesto de carbono que nos queda es muy poco.

La migración, sin duda, es uno de los temas que requiere atención humanitaria, económica y política. Se ha calculado que hay 30 millones de latinoamericanos y caribeños migrantes; en los Estados Unidos hay 20 millones y de estos, 11 millones son indocumentados. Este es un problema mayúsculo que está en aumento debido al término del Estatus de Protección

Temporal (TPS, por sus siglas en inglés) y del programa de los *dreamers*; no es improbable que oleadas de migrantes sean expulsadas.

Otro gran tema es la revolución tecnológica, sobre todo la digital, donde el cambio de la mano de obra (aumento de robotización) añade incertidumbres. El costo de un robot es equivalente al costo de un obrero soldador, por lo que la industria automotriz ya casi no emplea obreros. Además, está el nuevo mapa de la concentración industrial, sobre todo en empresas norteamericanas, que está dejando fuera a continentes enteros.

En este contexto de tensiones y desconciertos, la CEPAL ha propuesto que la igualdad sea el horizonte del desarrollo, y que su cambio estructural progresivo esté modulado por la política. El desafío es cambiar tres problemas estructurales profundos: la heterogeneidad estructural (cultura del privilegio en el sistema productivo); la vulnerabilidad externa (América Latina sigue siendo dependiente), y la enorme debilidad del Estado.

Por ello, desde 2010 la CEPAL ha venido trabajando el tema de la igualdad como titularidad de derechos y considerando que igualdad y dinamismo económico no deben estar reñidos. También se ha planteado el cambio estructural para la igualdad, considerando que el empleo productivo y con derechos es la llave maestra para la igualdad. La CEPAL propone una nueva ecuación mercado-Estado-sociedad, donde un nuevo modelo de desarrollo atienda con eficacia y eficiencia los asuntos ambientales con inversiones suficientes en infraestructura, energía, ciudades sostenibles, bajas en carbono y que tengan como centro la economía circular.

Si bien en 2002 se comenzó a reducir la desigualdad en América Latina, sobre todo a partir de los ingresos monetarios, lo que resultó en una disminución importante de la pobreza, la concentración de la riqueza sigue siendo un foco rojo, igual que la desigualdad lacerante (en el acceso a la educación, a la salud, a la protección social) así como las brechas en innovación y tecnología.

En el documento *La ineficiencia de la desigualdad*, la CEPAL mide cuánto le cuesta a la economía la desigualdad y se analiza la cultura del privilegio que, en palabras de Alicia Bárcena, se relaciona con la heterogeneidad estructural porque los sistemas productivos son la fábrica social que reproduce las brechas de educación, de competitividad, de productividad y de trayectoria laboral. Así, la cultura del privilegio resulta en profundas desigualdades de ingresos monetarios, alta concentración de la riqueza, inequidades tributarias como la evasión fiscal, el bajo impuesto a la renta, la elusión fiscal, los fondos ilícitos por subfacturación comercial, las rigideces para la movilidad social intergeneracional y una enorme segregación territorial respecto a la infraestructura, los servicios y la ciudad.

Esta cultura del privilegio parece estar “avalada” por los gobiernos, que ven mermados sus ingresos fiscales ya que la evasión fiscal llega a 6,7% del PIB, es decir, 340.000 millones de dólares anuales. La desigualdad es ineficiente e insostenible; restringe la reducción de la pobreza y conspira contra el desarrollo. La CEPAL también ha evaluado el costo de las brechas en educación y salud, y cómo las desigualdades en el ingreso obstruyen la movilidad intergeneracional. En este sentido, la conferencista presentó un análisis sobre el costo de la desigualdad en el acceso y la calidad de la salud sobre la productividad, en el que se compara el cambio anual de la esperanza de vida con el ingreso total por región. El resultado es que en los países de altos ingresos se ha avanzado en la correlación entre el costo de la desigualdad del

acceso y la calidad de la salud sobre la productividad. En América Latina la correlación es contraria, el efecto es negativo.

También se anotó que una proporción significativa de la población mayor a 18 años no logra un nivel educativo equivalente al primer ciclo de secundaria completo, lo que impacta en los ingresos. Terminar la educación secundaria y terciaria implica un incremento salarial. La insuficiencia en la acumulación educativa de la población activa es una restricción importante en términos de capacidades y productividad.

En cuanto a las desigualdades entrecruzadas, Alicia Bárcena refirió las desigualdades de ingresos laborales de indígenas y afrodescendientes, así como el embarazo adolescente, factor de la transmisión intergeneracional de la pobreza. La desigualdad y la cultura del privilegio están tan asociadas que las políticas tienen que atender simultáneamente la segregación territorial, la segmentación educativa, el acceso a la salud, a la justicia y el acceso universal a los sistemas de protección social. Por ello, la Agenda 2030 requiere de un multilateralismo que funcione, una gobernanza que sea capaz de proteger bienes públicos globales. Se trata de transitar de una cultura del privilegio a una cultura de la igualdad.

## Sección de preguntas

En relación con la protección social que en el caso de México desde 1997 se ha tratado de enfoques focalizados (PROGRESA, por ejemplo), ¿cómo combinar un sistema universal de protección social con este enfoque?, ¿qué propone la CEPAL?

Alicia Bárcena señaló que la CEPAL ha evaluado el costo de los programas y que en el caso de los de transferencias condicionadas, cuyo costo oscila alrededor de 0,4 del PIB y alcanzan a un 20% de hogares pobres, se trata de programas cuyo impacto ha sido positivo para ayudar a salir de la pobreza extrema, pero que no se cuenta con una política de *exit strategy* para que los individuos se vinculen al mercado laboral y no queden “atrapados” en la transferencia condicionada.

También se ha evaluado el apoyo que se les da a los adultos mayores de 65 años. Son 20 los países de la región que tienen programas de pensión universal que han resultado ser importantes, sobre todo para las mujeres que no tenían un trabajo remunerado. El costo de estos programas es de 0,35 del PIB. La CEPAL está evaluando el costo que podría tener un ingreso básico universal enfocado en jóvenes de 14 a 29 años de familias pobres.

En relación con las estimaciones de las Naciones Unidas sobre desigualdad y compensación, se ha estimado que las políticas sociales compensan alrededor del 40%, y el 60% está dado por la estructura económica (absorción de progreso técnico y rompimiento de cadenas productivas). ¿Cómo recomponer la estructura productiva hacia una mayor industrialización centrada más en el mercado interno?

La CEPAL habla de doble inclusión, social y laboral, y propone que un mínimo de inclusión social incluye que un hogar tenga agua, energía eléctrica, instrucción escolar para infantes y que los adultos (de 18 a 64 años) hayan terminado el primer ciclo de secundaria. En este esquema, al menos un miembro del hogar debe estar ocupado y tener acceso a la seguridad social. Si bien, abundó Alicia Bárcena, los porcentajes varían, los cálculos hechos por la CEPAL



señalan que, por ejemplo, en 17 países la proporción de hogares en doble exclusión (cerca de la pobreza multidimensional) constituyen alrededor de 37%.

¿Cuáles serían los elementos mínimos para crear una agenda política que permita avanzar hacia la reducción de la desigualdad?

Lo que más redujo la pobreza entre 2002 y 2008 fue el empleo, por lo que la CEPAL ha hecho innumerables propuestas en el tema de la industrialización que permitan salir de este *lock in*, ya que no hay política industrial en la región. En uno de los documentos que prepara la CEPAL, apuntó Alicia Bárcena, se hacen tres propuestas de industrialización: en lo digital, en la transición energética y en las ciudades.

## Mesa 1

### La economía política del bajo crecimiento: ganadores y perdedores

La mesa fue moderada por Hugo Eduardo Beteta, Director de la Sede subregional de la CEPAL en México, y contó con la participación de Jaime Ros, UNAM; Norma Samaniego, PUED; Miguel del Castillo Negrete, ITAM; Fernando Cortés, PUED; Martín Abeles, CEPAL Buenos Aires, y Juan Carlos Moreno-Brid, PUED. Al iniciar la discusión, Hugo Beteta señaló que esta recuperación ha sido la más lenta de una crisis en los últimos 100 años, posiblemente debido a la creciente desigualdad en el mundo. La idea de este panel es explorar cómo se sostiene un sistema en el que el ingreso crece a ritmo muy moderado en un contexto de gran crecimiento de la riqueza.

Hugo Beteta mencionó los trabajos que ha hecho Jaime Ros para comentar que ha habido estancamiento en la productividad, los ingresos y los salarios, pero no así en la riqueza. En México el ingreso nacional ha crecido 2,5% en promedio, mientras la riqueza lo ha hecho en 9%. Hugo Beteta se pregunta qué significa para las políticas públicas tener un crecimiento de la riqueza con estancamiento de la productividad y los ingresos. Asimismo, sobre la vinculación entre riqueza y política, elementos para la economía política, mencionó que entre los mecanismos que construyen la cultura del privilegio está el rentismo, que permite que el gran capital, con ayuda del Estado, reorganice los mercados para facilitar la concentración de rentas monopólicas y la construcción de una narrativa que legitima la dominación de las élites.

Jaime Ros tituló su ponencia de la misma manera que la mesa, “La economía política del bajo crecimiento: ganadores y perdedores”. En este esquema los perdedores son los trabajadores asalariados, formales e informales, y los trabajadores por cuenta propia e informales. En tanto que los salarios reales y los ingresos informales se han estancado, en ciertos períodos han caído, en medio del crecimiento de la productividad en los sectores formales y modernos de la economía y del estancamiento y caída de la productividad en los sectores informales. Es decir, el estancamiento económico ha producido una desconexión entre productividad y trabajo, y su remuneración.

Los asalariados que más han perdido con el bajo crecimiento son los trabajadores calificados y los jóvenes con educación superior y media superior. Un fenómeno que ha caracterizado el lento crecimiento en los últimos quinquenios es la caída en la prima salarial del trabajo calificado, debido a una reducción de los salarios ligada al bajo crecimiento que hace que la demanda de capital humano crezca lentamente y genere un exceso de oferta que se manifiesta

no solo en la caída de la remuneración del trabajo especializado sino en la emigración de mano de obra calificada.

Aunque en el estancamiento económico nadie gana, sí se generan ganadores. La contraparte de la caída en la participación del ingreso laboral es la creciente participación del ingreso del capital en el ingreso total, lo que beneficia a los más ricos que viven del ingreso del capital y del rendimiento de su riqueza. El estancamiento no ha impedido que la acumulación de riqueza crezca entre 8 y 9% anual. El principal beneficiario de esta desigualdad son los centiles más altos de la distribución del ingreso. Se ha estimado que en México el 1% más rico acumula entre 17,3 y 32% del ingreso total con un promedio simple del 24%, proporción que desde 2008 ha aumentado, tal como lo sugiere el ritmo de acumulación de la riqueza y la tendencia de los coeficientes de concentración del ingreso, tanto de Gini como Palma.

Sin embargo, los más ricos no son los únicos beneficiarios del estancamiento económico. Debido a las raquíticas remuneraciones del trabajo, sobre todo en el sector informal, y que se reproducen como consecuencia del estancamiento, la clase media alta tiene acceso a privilegios inimaginables en países desarrollados al mismo nivel de ingreso. Ros concluyó diciendo que cuando Adam Smith escribió sobre las causas de la riqueza de las naciones, entendía por riqueza lo mismo que nosotros entendemos por el PIB. Sin embargo, nos enfrentamos a una desconexión entre la evolución de la producción de bienes y servicios y la riqueza, entendida como el acervo de activos físicos y financieros que se concentra en pocas manos y que crece a tasas muy superiores a las de la producción de bienes. Entender esta desconexión es la clave para entender la economía política del bajo crecimiento.

Norma Samaniego considera que el lento crecimiento económico observado en el mundo después de la crisis de 2008 cuestionó los instrumentos convencionales de reactivación económica. En las últimas décadas la dinámica económica mundial ha sido liderada por China y por algunos países en desarrollo que en promedio han crecido a tasas mayores que los países desarrollados. Para 2018, el Fondo Monetario Internacional (FMI) ha pronosticado un crecimiento de 4,9% para todos los países en desarrollo y emergentes, y de 2,3% para los desarrollados. Sin embargo, no es posible generalizar pues en México y América Latina se observa un desalentador rezago.

En su opinión, la receta del proceso rápido de industrialización para el desarrollo no está funcionando porque la manufactura es más intensiva en capital y requiere mano de obra más calificada y porque la globalización ha propiciado que la producción se fragmente. Considera que la manufactura simple podría ser el primer escalón hacia el desarrollo, pero es necesario desarrollar una estrategia propia. En el caso de México, apuntó, nos hemos atado a la demanda externa —petróleo y manufactura como la maquila y el armado—. Además de enfrentar la competencia de otros países con base en salarios bajos, no se han logrado encadenamientos productivos internos suficientes. Además, la demanda interna se rezagó; uno de sus elementos de empuje, la inversión pública y privada en términos de su relación con el PIB es la más baja en muchos años, y la masa salarial real de la que proviene el consumo de la mayoría de los hogares se ha mantenido por debajo del nivel precrisis de 2008. Por ello, no es extraño que entre una gran parte de la población joven, sin perspectivas, hayan surgido brotes de criminalidad y violencia favorecidas por un ambiente de impunidad y corrupción.

De acuerdo con el economista Branko Milanović, los ganadores en la distribución mundial del ingreso constituyen el 1% de la población de más altos ingresos, mientras que la

clase media emergente (principalmente de Asia) y los perdedores las clases medias de los países desarrollados se encuentran en los tres deciles más bajos y en el último. Las perspectivas para México siguen atadas a la mejoría que se anticipa para las tasas de crecimiento de los Estados Unidos, pero no a factores internos. Por ello, uno de los retos que se avizoran para México es el desplazamiento que se anticipa como resultado del cambio de la automatización. Todo apunta hacia un mundo radicalmente distinto que cuestiona no solo las políticas convencionales, sino las estrategias mismas de desarrollo.

Miguel del Castillo comenzó señalando el bajo crecimiento mostrado por la economía en México. Entre 2003 y 2008 el PIB creció anualmente a tasas de 2,8% en promedio y la riqueza aumentó en 9% anual. Si la riqueza, dijo, se distribuyera entre todos los hogares, cada uno tendría tres millones de pesos en activos físicos y financieros. Pero la distribución es muy desigual: el 10% de los hogares más ricos concentra 68,6% de la riqueza, mientras que 50% de los más pobres tiene el 3,6% en activos físicos. Urge un cambio de rumbo, pero para que suceda hay que entender lo que dice Joseph Stiglitz en el libro *Freefall: America, Markets and the Sinking of the World Economy*: la crisis de 2008 fue de la economía política, de la teoría económica de moda, de la síntesis neoclásica. Consideró que si queremos un cambio de rumbo, hay que aceptar que la teoría económica dominante fracasó y que ha generado un capitalismo rentista y un estancamiento secular.

Fernando Cortés presentó la ponencia “Desigualdad y pobreza en México en épocas de turbulencias en la información”, en la que abordó el tema desde la perspectiva de los hogares. Resaltó que la información de la que disponemos está basada en datos que han estado en discusión pues presentan sesgos y hay subregistro, truncamiento y subdeclaración. El resultado es que se han subestimado la inequidad y la pobreza. El nivel de pobreza se ha mantenido más o menos estable entre 45% y 46% pero hay una tendencia decreciente en la pobreza extrema; las carencias sociales tienden a disminuir, con excepción de los servicios básicos de la vivienda y la carencia alimentaria. La carencia social más elevada es el acceso a la seguridad social.

En cuanto a la parte económica hay una cierta estabilidad, una tendencia al alza de la proporción de personas que está por debajo de la línea de bienestar mínimo. Sin embargo, y a pesar de las caídas en las proporciones, el número de pobres ha aumentado debido al crecimiento de la población. La incidencia de la pobreza rural es mayor que la urbana, pero ha sido decreciente, mientras que la pobreza urbana ha sido creciente debido al impacto de la crisis de 2008. En su opinión, se podrían distinguir tres grandes fases de la desigualdad: desde 1963 hasta 1984, caracterizada por la declinación del índice de Gini; otra entre 1989 y 2000, en la que la desigualdad fluctuaría alrededor de valores más elevados; y otra que habría comenzado en 2002 hasta 2014, cuando la desigualdad en la distribución del ingreso habría caído.

Martín Abeles comenzó su exposición comentando que en la CEPAL se estima que el umbral de crecimiento mínimo para absorber el crecimiento poblacional debe ser en torno a 2,5% anual. En la región hay muchos países que en los últimos cinco años no han alcanzado el umbral de crecimiento mínimo o apenas lo superan y las estimaciones confirman que el umbral sigue creciendo. Si el ritmo de crecimiento depende de la elasticidad del ingreso de nuestras exportaciones respecto al ingreso mundial y la dimensión financiera añadida por Juan Carlos Moreno-Brid, el expositor considera que no solo tenemos que generar divisas para importar, sino también para pagar nuestros compromisos externos, lo que complica las expectativas del posible ritmo de crecimiento.

La estimación de estos umbrales de crecimiento para la región es que, para diez de los catorce países, el techo que impone la condición de Thirlwall está por debajo del umbral mínimo necesario para mantener una tasa de empleo constante en América del Sur. En el caso de Centroamérica y México, se tiende a un aumento en la elasticidad de exportaciones debido al comercio internacional. Su nivel es un poco más alto que el de América del Sur gracias al efecto positivo de las remesas.

A partir de la de la década de 1970, apuntó, la economía global y el proceso de regresión redistributiva de ingresos han tendido a desacelerarse con excepción de China. Tanto la política de privatizaciones como la mercantilización de algunos derechos sociales pueden ser considerados también como acumulación por desposesión. Por esta razón, las discusiones que se generan son diferentes a la conflictividad entre el capital y el trabajo, pues giran más en torno a derechos. Otro tema señalado por Abeles es el avance de las finanzas que “opera” como instrumento del proceso de redistribución regresiva del ingreso. En su opinión, en buena medida la desigualdad tiene que ver con la financierización; en este sentido, y de acuerdo con Polanyi, es necesario pensar los problemas desde una matriz integral, no solo considerando la estrategia económica, sino también las condiciones de posibilidad.

En su momento, Juan Carlos Moreno-Brid coincidió con la afirmación de tener un estado de lento crecimiento desde hace 30 años, con un Estado preocupado por la consolidación fiscal, en un contexto de gran desigualdad y mínima movilidad social. Mencionó que, de acuerdo con el estudio *Vivir en recesión*, vivir en mercados laborales deprimidos o en economías que no crecen lo suficiente genera problemas de diversa índole en donde las instituciones se van debilitando además de que el cambio estructural progresivo se complica, pues se requiere crecimiento. El Estado debe asumir, nuevamente, la responsabilidad del crecimiento y de mejorar la distribución del ingreso.

## Mesa 2

### Las instituciones de Bretton Woods y el multilateralismo frente al cambio de época

La mesa estuvo moderada por Eduardo Vega y contó con la participación de Esteban Pérez, Unidad de Financiamiento para el Desarrollo de la CEPAL/Santiago; Porfirio Muñoz Ledo, Comisionado para la Reforma Política de la Ciudad de México y David Ibarra, de la UNAM.

En su presentación titulada “El espíritu de Bretton Woods y el mundo que enfrentamos en la actualidad”, Esteban Pérez sostuvo que la institucionalidad de Bretton Woods ya no responde al mundo que enfrentamos y que se requieren nuevos entendimientos relacionados con la operación de las economías de mercado. Apuntó que en *Classification of Measures of International Economic Collaboration*, de 1942 Roy Harrod trazó “la ruta” que llevaría a Bretton Woods: un banco internacional, la estabilización de los precios de las materias primas, la regulación de los movimientos de capital y los planes para favorecer a los países en desarrollo, caminos que ya no se encuentran en el mundo de hoy.

En general, es posible observar un crecimiento grande en los países desarrollados y en los que están en desarrollo. Entre 1980 y 2007, en América Latina se registró, en promedio, un crecimiento de 18,3% del sector financiero y en el sector real solo un 3%, divergencia que se ha

mantenido. También, apuntó, hay que analizar la composición de los pasivos del sector financiero para entender el efecto que tiene esta doble partida en las economías. Por ello, cuando la relación entre el sector real y el financiero se vuelve compleja, también lo hacen los mecanismos de transmisión. Además, conviene cambiar la delimitación de las unidades económicas, agentes y sectores ya que tendemos a pensar en conceptos de PIB y balanza de pagos, que poco tienen que ver con la globalización. En su opinión, regresar al espíritu de Bretton Woods requiere entender el funcionamiento de las economías y la interrelación entre el sector real y el financiero.

En su presentación, Porfirio Muñoz Ledo dijo que la reforma del sistema financiero y monetario global solo será posible si se cambian las orientaciones económicas de los Estados miembros. El mayor esfuerzo reside en la capacidad de las naciones para generar alternativas de cambio que se reflejen en el entorno mundial, en la influencia de la política sobre las finanzas, y en el papel determinante de la voluntad popular en la orientación de los Estados. Considera que se debe privilegiar la economía real, incrementar la productividad de la sociedad y empoderar a los ciudadanos para el ejercicio de sus derechos.

Alejandro Nadal, en su ponencia, se manifestó por fortalecer el multilateralismo. Se podría pensar que la globalización habría promovido y fortalecido el multilateralismo, pero ha sucedido lo contrario. La globalización no es sinónimo de multilateralismo; ha llevado a una integración en un solo mercado global de múltiples economías anteriormente desvinculadas y se ha acompañado de una mayor apertura de las economías individuales en lo comercial y en lo financiero, por eso actualmente el multilateralismo es insuficiente para enfrentar los desafíos tanto económicos como medio ambientales. Tres ejemplos que ilustran la tensión entre globalización y multilateralismo son el caso del Fondo Monetario Internacional (FMI), la Organización Mundial de Comercio (OMC) y las Naciones Unidas y el medio ambiente.

- Fondo Monetario Internacional. El 15 de agosto de 1971 el sistema original de Bretton Woods dejó de existir, se introdujeron cambios flexibles y el riesgo cambiario pasó a ser un problema para todos los agentes económicos. Por ello, consideró, el tipo de cambio y la tasa de interés se han distorsionado ya que ahora dependen de la especulación y no obedecen a cuidar los fundamentos macroeconómicos; así, los desequilibrios internacionales entre países con superávit y déficit en la cuenta corriente crecieron y a la fecha no hay arreglo para corregirlos.
- Organización Mundial de Comercio. Si bien una de sus prioridades es coadyuvar a la reducción de la intervención gubernamental sobre los flujos comerciales y reducir las prácticas de dumping, su mandato no contempla los abusos y prácticas restrictivas de los grandes grupos corporativos o empresas transnacionales.
- Naciones Unidas y el medio ambiente. En 2012 se llevó a cabo la conferencia de Naciones Unidas “Río+20” (a 20 años de la conferencia “Cumbre de la Tierra”) y los problemas identificados en 1992 se habían agravado, en especial el del cambio climático. El documento clave de la conferencia, *El futuro que todos queremos*, no deja de ser un catálogo de buenas intenciones y también de grandes deficiencias.

Por todo esto, Alejandro Nadal considera que el multilateralismo que se requiere para el mundo de hoy tendrá que aprender a remar contra corriente; sobre todo, atreverse a formular preguntas que incomodan a los poderes establecidos.

En su turno, David Ibarra comentó que en el Acuerdo de Bretton Woods se permitía que cada país diseñara sus estrategias, se responsabilizase por el empleo y organizase las cosas como mejor le conviniera. Un requisito era liquidar los saldos de sus transacciones externas en dólares, cuyo precio se mantenía por ley de los Estados Unidos. Pero en 1971 el presidente Nixon acabó con el acuerdo y surgieron los temas que ahora estamos padeciendo: enorme inestabilidad en los tipos de cambio, limitación de la libertad de los gobiernos para elegir sus políticas de crecimiento, la autonomía de los bancos centrales y el doble objetivo asignado a cada país de procurar el crecimiento y mantener con rigor la estabilidad de precios.

Asimismo, se impulsó la apertura económica, la predominancia de los mercados, la no regulación y se restringió a los gobiernos de los países en desarrollo la elección de sus políticas. Los bancos centrales se negaron a dar crédito a los gobiernos y a promover los proyectos de inversión del país. Se eliminó toda la política industrial y la capacidad de los Estados de elegir los sectores prioritarios para el crecimiento. Se permitió el flujo y reflujo de capitales del exterior, medidas ante las que los gobiernos de los países en desarrollo quedaron inermes para responsabilizarse por el impulso del empleo o la equidad distributiva. Además, organismos como la Organización Mundial de Comercio y el Fondo Monetario Internacional nos limitan. Frente a estas realidades, empero, han empezado a vislumbrarse posibilidades que apuntan a poder recuperar la capacidad de decidir nuestro propio camino.

## Sección de preguntas

¿Cómo poder aprovechar el rompimiento del proteccionismo cuando la red de las empresas multinacionales está por encima de los propios Estados en las decisiones de concurrencia al mercado o de movimientos financieros?

Es posible, se dijo, utilizar eficientemente las importaciones, incluso negociar algún acuerdo de inversión con países con los que, en el caso de México, haya déficit de pago. También elevar salarios y prestaciones para ir avanzando hacia una sociedad más justa. En buena medida, las dificultades estriban en el autoimpuesto armazón que hemos adoptado y hasta creado.

¿Qué acciones, qué políticas impulsar para apuntalar una política industrial?

Es posible que México, en lugar de seguir a la cola en las cadenas industriales del mundo, empiece a crear sus propias cadenas. Por ejemplo, se ha creado una pujante industria automotriz pero no hay ningún centro de investigación que nos ayude a generar ideas en torno a la misma. Se recordó el uso excesivo, casi único, que en los años setenta se hizo de las ganancias del petróleo para cubrir el gasto, eludiendo la reforma fiscal. Cuando el precio del crudo cayó, las especulaciones de inversión y el endeudamiento que se había hecho gracias a los excedentes petroleros creó una colisión. Todas las previsiones de excedentes financieros vía venta de hidrocarburos se fueron al suelo y las deudas contraídas se elevaron. No fue, se puntualizó, el modelo económico anterior el que fracasó, sino haber permitido la petrolización de la economía.

¿Qué instrumentos de política económica se podrían echar a andar para que mejore el panorama?

Habría que dar crédito a la producción y no solo al consumo, que es lo que la banca comercial hace generalmente. Además, habría que cambiar la solución por la que se ha optado de obedecer a equilibrios múltiples (inflación, balanza de pagos, deuda externa, entre otros) en contra de apostar al desarrollo, invirtiendo más y de manera transparente en infraestructura. Parte del debate lo ocupó el señalamiento del carácter altamente ideologizado que ha tomado la economía. Domina el debate teórico, pero no el debate político.

También se abordó el papel del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas (UNDESA) y se resaltó que la diferencia entre las Naciones Unidas y Bretton Woods también es de gobernanza. Aunque se supone que la gobernanza de las Naciones Unidas se basa en un voto-un país, y su autoridad es la Asamblea General, es el Consejo de Seguridad la instancia que toma las decisiones, sobre todo en materia militar. En el caso de Bretton Woods, su gobernanza está vinculada al predominio de los países con mayor capital invertido. En el caso de las Naciones Unidas, UNDESA es el organismo que debería ocuparse de los asuntos económicos y sociales, pero se ha debilitado y el manejo de los asuntos económicos multilaterales se ha entregado a Bretton Woods, al FMI y al Banco Mundial.

Se mencionó que, entre los debates actuales sobre el desarrollo, los países desarrollados están buscando debilitar la multilateralidad en aspectos económicos, lo que a su vez debilita y cuestiona al Departamento de Asuntos Económicos y Sociales y a las comisiones económicas regionales. Lo mismo ocurre con el Consejo Económico y Social. La voz de los débiles no es escuchada ni por el FMI ni por el Banco Mundial; un ejemplo es el caso de los países del Caribe a los que se les ha suspendido la banca de corresponsalía y están perdiendo cantidades importantes de dinero al no poder hacer transacciones entre las islas como lo habían hecho. La CEPAL ha propuesto que la regulación financiera se lleve justamente a las comisiones económicas y departamentos correspondientes de las Naciones Unidas.

### Mesa 3

#### Cultura del privilegio y naturalización de la desigualdad

La mesa 3 fue moderada por María Concepción Castro, directora regional adjunta de la Sede subregional de la CEPAL en México, y contó con la participación de Alexandra Haas, CONAPRED, Jorge Volpi, UNAM; Enrique Provencio, PUED; y Pablo Yanes, coordinador de investigaciones de la Sede subregional de la CEPAL en México. La Sra. Castro abrió la mesa señalando la relación entre política fiscal, ingresos como gastos y desigualdad. En la publicación de la CEPAL titulada “Consensos y conflictos en la política tributaria en América Latina”, dijo, se indica que en promedio 61% de la reducción del coeficiente de Gini de los ingresos de mercado proviene de las transferencias públicas en efectivo, del efecto del impuesto sobre la renta y del pago de las contribuciones a la seguridad social. Esto indica, apuntó, que hay un gran potencial para que el impuesto sobre la renta pueda cambiar la distribución del ingreso y de la riqueza de los países.

Para los ingresos de mercado, los países de América Latina parten de un coeficiente de Gini que es superior al promedio de la OCDE. Sin embargo, la política fiscal en los países de la

OCDE cumple con un papel significativo en la reducción de la desigualdad, ya que el índice de Gini cae en 36% después de “imputarle” la política fiscal a los ingresos. En América Latina el índice de Gini solo se reduce en 6%. Por tanto, existen ámbitos en los que pueden realizarse avances decisivos y, por el lado de los ingresos, reducir la evasión de impuestos sobre la renta permitiría una recaudación de más del doble de la actual. Por el lado de los gastos, la universalización de la educación, la salud y la protección social podrían provocar efectos positivos en la reducción de la desigualdad.

En su oportunidad, Alexandra Haas refirió el caso de una queja ante CONAPRED sobre un proyecto de norma oficial mexicana (NOM) presentado en 2016, que pretendía que solo ciertas empresas y comunidades pudieran utilizar el término mezcal. Si se hubiese aprobado, apuntó, habría obligado a los pueblos indígenas productores de mezcal a adoptar una denominación distinta, lo que habría provocado pérdidas económicas y vulnerado numerosos derechos. Este proyecto de NOM se desarrollaba a la par tanto del crecimiento global del mercado de mezcal como de los precios.

Durante el proceso de investigación fue posible argumentar que el proyecto de norma había estado disponible en línea y que había sido modificado parcialmente para atender las observaciones del Consejo. Sin embargo, el caso es un ejemplo de la forma en que los privilegios y la desigualdad forman parte natural de nuestra realidad económica, donde la reproducción de los privilegios parte de una discriminación estructural. En este caso, la pertenencia étnica pareciera obstaculizar el acceso a una educación de calidad, a un empleo digno, a los servicios de salud, a la justicia o incluso a participar en la toma de decisiones. En este sentido, dijo, no es extraño que una parte importante de mexicanos permanezcan marginados de las discusiones públicas y de las definiciones políticas y económicas.

Si la discriminación permite que los privilegios se concentren, es evidente la urgencia de crear mecanismos que promuevan la voz de sectores históricamente discriminados. La lucha por la igualdad requiere de proyectos transversales y orientados a reducir las asimetrías. Combatir la discriminación no es solo un imperativo moral o una obligación constitucional, sino también una necesidad para el desarrollo. La igualdad genera beneficios sociales y, por ello, cualquier iniciativa de política pública por la inclusión debe diseñarse en conjunto con las poblaciones discriminadas y acompañarse de una transformación educativa y cultural. La agenda de la inclusión exige renunciar a los privilegios.

En su presentación, Jorge Volpi se refirió a la cultura de la desigualdad. Identifica una primera desigualdad entre el centro y la periferia —la Ciudad de México y el resto del país—, que incluye ámbitos diversos: educativa y cultural, en infraestructura cultural y en los mismos productos culturales que se ofrecen a la población. De hecho, esta asimetría entre centro y periferia se observa en la propia Ciudad de México y en los estados, y tiene que ver con la diferencia entre lo urbano y lo rural, entre zonas indígenas y no indígenas.

Otra desigualdad tiene que ver con la cultura mainstream o globalizada y la tradicional y marginal. También se refleja en los índices de ingreso a productos culturales que, naturalmente, son costosos e inaccesibles para la mayor parte de la población. Una condición adicional es la disparidad cultural que se encuentra en zonas de violencia, en las que la cultura es prácticamente inexistente. Añadió que bastaba ver la distribución de librerías, bibliotecas, teatros, casas de cultura y cines en el territorio nacional para confirmar la desigualdad cultural



existente. Reconoció que el acceso a bienes culturales es difícil, incluso pensando en la cultura digital, pues el acceso a internet de banda ancha y teléfonos inteligentes es restringido. Aun cuando hubiera la disponibilidad, la población no cuenta con una “alfabetización digital”. Para finalizar subrayó que la cultura de la desigualdad mantiene la lógica del privilegio al presentar la cultura como algo aburrido o ajeno, frente al mero entretenimiento.

En una segunda intervención, la moderadora comentó las presentaciones. Dijo que el caso del mezcal le recordaba la lucha de las mujeres tejedoras en Guatemala, quienes buscan el pago de regalías por el uso del diseño de sus textiles. Considera que hay pocas oportunidades para que casos como estos puedan tener resoluciones rápidas y favorables. Agregó que en estudios realizados por la CEPAL se han identificado elementos que refuerzan las desigualdades, entre los que destaca el caso de las mujeres indígenas del área rural, quienes presentan el mayor rezago en desarrollo y las mayores carencias, por lo que requieren de apoyos puntuales para salir de la desigualdad. Señaló también que, a pesar de las diferencias entre la cultura central y la periferia, quizá sería factible buscar espacios para que la cultura y los valores ancestrales de algunos grupos, pudieran salir “de la periferia” y ser utilizados, por ejemplo, como aportes para resolver problemas diversos.

En su turno, Enrique Provencio rescató algunos puntos de las mesas previas: la cultura del privilegio y sus efectos en la desigualdad, las dimensiones de la cultura del privilegio (instituciones, género, discriminación, desigualdad de ingresos monetarios y fiscalidad), el peso de la cultura del privilegio en la heterogeneidad estructural, en las políticas públicas e incluso desde la misma narrativa del desarrollo, en las creencias, las ideologías, las costumbres, actitudes y conductas. El expositor considera que las instituciones, culturas y prácticas generan un nudo normalizador de la desigualdad. En la medida en que se naturaliza el papel que tienen las relaciones de poder por parte de las élites que concentran la riqueza y el ingreso, ya no es solo la explotación sino también la exclusión del consumo lo que genera identidad, con lo que se obtiene una legitimidad desde el individuo, no desde la acción colectiva.

Parte del nudo se expresa en la manera en que México procesa las condiciones de movilidad y salida de la pobreza. Hay que leer, apuntó, los privilegios y las desigualdades como socialmente construidas. Hay que hacer visibles los procesos que están ocurriendo, por ejemplo, la exclusión financiera que está generando nuevos círculos de desigualdad. Otro ejemplo es la dimensión de la regulación, los trámites y el acceso a los servicios. Un último ejemplo es que la inseguridad y la violencia proporcionalmente les cuestan más a los pobres. Las coaliciones, las plataformas y el trabajo político son esenciales, comenzando por la necesidad de mejorar la conversación pública sobre la desigualdad. Es necesario generar una institucionalidad más robusta capaz de orientar mejor los esfuerzos de las políticas públicas. Conviene, dijo, preguntarnos qué sectores privilegian el cambio, cómo difundir mejor los nuevos instrumentos para la igualdad, cómo articularlos con políticas macroeconómicas, incluso monetarias y financieras, en contra de la desigualdad.

Por último, enfatizó cuatro puntos: el mecanismo de redistribución a través de la progresividad impositiva, como eje de las políticas por la igualdad; mejorar la cantidad y la calidad de los empleos para tener un acceso igualitario a la educación de calidad; invertir más y mejor en educación, salud y protección ambiental para combatir la desigualdad; y desnaturalizar la desigualdad, lo que tiene que ver con combatir su dimensión cultural.

En su turno, Pablo Yanes abundó en la temática de la naturalización de la desigualdad y los posibles caminos para desmontarla. Si bien compleja, la construcción de coaliciones proigualdad no es imposible. Hay ejemplos de que las sociedades con mayor movilidad son igualitarias; la estructura de las oportunidades está determinada esencialmente por la estructura social. Pablo Yanes resaltó la disociación entre la ética de la igualdad entre los ámbitos privado y público; en el ámbito público el discurso sigue siendo el de la igualdad de oportunidades y en la práctica de la vida privada tiende a predominar la igualdad de resultados. Detrás de cada toma de decisión hay una concepción del “otro” que suele asociarse a prejuicios sociales, basados en una visión simplista.

Añadió que la naturalización de la desigualdad es una dialéctica entre prácticas y mentalidades sociales. La normalización simbólica y práctica de la desigualdad en nuestros países tiene que ver con una creciente segregación material. Nuestras economías son abiertas pero las sociedades son cerradas; se trata de grupos casi endogámicos que se reproducen, se contactan y se vinculan solo entre ellos. Llamó a mejorar la visión para poder identificar cotidianamente las expresiones de desigualdad que pudieran ser, para algunos, habituales. En este sentido, conviene apostar por una recuperación de los espacios públicos, avanzar en la construcción de hábitat, tanto en el sentido de Bordieu de *habitus* como en el de los hábitos horizontalizantes.

Para construir sociedades y coaliciones en favor de lógicas de igualdad, necesitamos superar esta especie de “postración anímica” en la que se asumen como normales los bajos salarios, la fiscalidad pobre, la segmentación de los servicios públicos o una pobre apropiación de la cultura de la legalidad y del ejercicio de derechos. Parafraseando a Nancy Fraser señaló que se puede implementar la política de las tres “r”: reconocimiento del otro, redistribución y representación. Si se logra una combinación virtuosa, apuntó, es posible tener esperanzas de avanzar hacia sociedades menos desiguales y en las que socialmente no sea aceptada la desigualdad.

## Sección de preguntas

Para evitar mayores deterioros en las condiciones de acceso a los bienes culturales ¿qué mecanismos de coordinación podrían lograrse entre entidades como difusión cultural de la UNAM y otras similares?

Se dijo que, aunque hasta ahora no ha sido importante el contacto entre las universidades, en la Coordinación de Difusión Cultural de la UNAM se creó un consejo de jóvenes que busca que haya mayor apropiación de los bienes culturales. También se pueden impulsar programas de formación de ciudadanos para o en la cultura con la idea de que públicos distintos tengan acceso a bienes y servicios culturales.

Se mencionó que entre las técnicas más efectivas para la difusión cultural están los programas permanentes, en los que se llevan a cabo actividades en ciertas comunidades específicas, pero también es posible llevar eventos culturales a zonas donde no hay ninguna tradición ni infraestructura para ello, acompañados de una serie de conocimientos inmediatos para que se pueda disfrutar.

¿Cuáles serían los métodos para lograr la igualdad de resultados? ¿Es deseable la igualdad de resultados?

La igualdad de resultados no significa Gini 0, que todos seamos exactamente iguales, sino que la sociedad goce del máximo bienestar posible dado el nivel de desarrollo económico, que las brechas sociales sean menos amplias y que las diferencias entre los grupos sociales no permitan el establecimiento de relaciones de dominación entre ellos.

Otra pregunta versó sobre la desigualdad y la debilidad institucional.

La debilidad institucional, se dijo, es central a la desigualdad y a la discriminación porque a pesar de los esfuerzos institucionales hechos sigue habiendo una pulsión fuerte por hacer que las instituciones funcionen selectivamente. El Estado del derecho es selectivo, las personas y los grupos de interés seleccionan dónde quieren que se haga justicia y desacreditan a las instituciones según el caso, lo que va mermando la credibilidad de las instituciones. Entre los problemas que merman la legitimidad y el funcionamiento institucional está el de los cotos de poder y los grupos privilegiados; la cultura del privilegio y la ilegalidad.

#### Mesa 4: El estado del Estado y las tareas del desarrollo

Moderada por Rolando Cordera, la mesa contó con la participación de José Woldenberg, analista político, Mario Luis Fuentes, PUED, y Carlos Tello, UNAM. Rolando Cordera abrió la mesa con el antecedente de la gran recesión de 2008 y el papel de los Estados en la recuperación. En su opinión, conviene preguntarse no solo sobre la necesidad de que intervenga el Estado, sino saber qué tipo de Estado requerimos: ¿puede intervenir favorablemente o tenemos que pensar de otra manera y adentrarnos en el tema proscrito del poder, de sus maneras de constituirse, de su ejercicio? Lo que, agregó, nos remite al tema de la constitución del Estado, las relaciones políticas, la correlación de fuerzas y el régimen de la política. Por esta vía nos acercamos de otra manera a la vieja y muy legítima preocupación de los científicos sociales sobre las relaciones entre economía y política, que es la motivación original de esta mesa.

En su intervención, José Woldenberg dijo que el Estado ya no es la constelación de instituciones públicas capaces de conducir el rumbo de un país. Durante décadas pareció que el Estado y el presidente eran lo mismo, pero la reducción de las potencialidades presidenciales ha nublado los retos del Estado, más allá de asuntos nacionales y que se extiende por todo el orbe. En la actualidad un buen número de decisiones en el manejo de las finanzas públicas está condicionado o dictado por organismos multinacionales. Los intercambios comerciales generan de manera natural cadenas de dependencia.

Las agencias noticiosas internacionales, las redes y los grandes medios de comunicación integran un entramado que rebasa las fronteras nacionales e influye en las políticas locales y regionales. Los inversionistas nacionales y extranjeros reclaman tratamientos especiales y los gobiernos compiten por atraerlos. Ni el Estado ni las naciones son lo que eran antes. Los Estados nacionales operan en contextos donde la voluntad que emana de los circuitos representativos parece no ser suficiente para gobernar un país; ahora se trata de comprender que los Estados necesitan articular sus proyectos con actores que rebasan por mucho las viejas formas del quehacer político.

Para edificar democracias más o menos estables en las que puedan ejercerse las libertades es imprescindible construir las condiciones de equidad que hagan posible una convivencia medianamente armónica, que permitan la inclusión de franjas significativas de la población que hoy se encuentran marginadas de las posibilidades de ejercer sus derechos. Sociedades marcadamente desiguales y polarizadas como la nuestra seguirán siendo espacios de tensiones, connaturales a la imposibilidad de sentirse parte de un proyecto común. Estamos obligados a pensar en los dispositivos necesarios para sostener auténticas plataformas de convivencia. Por ello, las herramientas indispensables para empezar a cambiar la lógica de nuestras relaciones sociales son la educación, la salud y los espacios públicos.

En esta dirección, las responsabilidades del Estado son intransferibles, igual que la actuación del Estado en los temas relacionados con el crecimiento de la economía, la forja de la equidad social, y en esa orientación, las potencialidades de la política fiscal. Woldenberg recordó que ninguna de las funciones que menciona Jaime Ros en su libro *Cómo salir de la trampa del lento crecimiento y alta desigualdad* (2015) se cumple satisfactoriamente, debido a la baja carga fiscal. En su opinión, modificar la fiscalidad para hacerla más robusta, progresiva y redistributiva es urgente, a sabiendas de que se afectarán intereses.

Mario Luis Fuentes señaló que más que en un cambio de época, estamos en medio de dos épocas, una en la que se asumía que el Estado era el centro de la vida social, económica y política, y otra que está conformándose y en la que se considera al Estado como uno más de varios centros. En este nuevo espacio social no hay centros ni orillas, sino núcleos que inciden unos sobre otros, y que están transformando el espacio social, que a su vez está transformando la manera de ver el Estado.

En la región latinoamericana, apuntó, hay un declive de la democracia, un proceso de concentración de la riqueza y del poder y una expansión de las derechas como fuerzas políticas predominantes. Predominan nociones de exclusión y procesos en los que todo se cosifica, se materializa. Atrapada por la corrupción, la violencia y la delincuencia, la región camina a tientas y sin claros liderazgos sociales, políticos y éticos. Tenemos sociedades polarizadas, escindidas; instituciones frágiles y crecientes dificultades para gobernar.

Subrayó que la región y el mundo viven en un interregno entre épocas, marcado por la incertidumbre y la confusión. Estamos atenazados, además, por fuerzas que inciden de forma simultánea e interrelacionada; en particular, la desigualdad extrema y la innovación digital. Los titanes de la innovación digital (Facebook, Amazon, Twitter, Google, Apple) modifican e incluso definen qué es verdadero y qué no. El “conocimiento” se adquiere a través de estos nuevos instrumentos que diseñan el consumo: información a la carta para reforzar estereotipos.

El *habitus* que se está generando contribuye a reforzar la cultura del privilegio, la concentración del dinero y el rechazo a la concentración del poder político; se erosiona la noción de lo público, todo es privado. Si a esta descripción se le suma la idea de la cosificación, entonces todo es mercancía, todo tiene un precio. Es una época de muy poco aprecio por la política y lo político. El Estado se concibe como promotor de mercados, protector de la propiedad privada, regulador de conflictos, bien como eje central, redistributivo, igualitario, con los derechos humanos como centro del curso de desarrollo. Sin embargo, el Estado está profundamente rebasado frente a estos objetivos.

Durante su turno, Carlos Tello afirmó que el Estado mexicano no ha podido atender de manera satisfactoria, eficaz y eficiente algunas de sus responsabilidades genéricas y sus funciones sustantivas. A pesar de sus condiciones de recursos, geográficas y climatológicas favorables, México no prospera; ha estado prácticamente estancado en los últimos 35 años. El PIB ha sido en promedio, por persona y en términos reales, inferior al 1% anual.

México es uno de los países más desiguales del mundo y uno de los que menos gasto ejerce en materia social en relación con el PIB. Estas limitaciones afectan tanto la actividad económica como el bienestar social. De no haber cambios en la conducción económica, afirmó Tello, el crecimiento de la desigualdad se agravará obstaculizando las probabilidades de crecimiento económico. México requiere una nueva agenda económica y social que esté organizada en torno al desarrollo. Es decir, combinar el crecimiento económico sustentable con la justicia social en la democracia.

Son varias las propuestas que se han hecho para modificar el curso actual de la política económica y social en el país, entre otras las del grupo de trabajo de la UNAM, la organización “Por México hoy” y los planteamientos de la CEPAL. Sin embargo, la desigualdad todavía no es un tema central de la agenda de políticos y partidos. Tareas centrales en esta ruta, afirmó, son la recuperación del Estado y fortalecer las finanzas públicas y llevar a la práctica una profunda reforma fiscal redistributiva que atienda tanto al gasto público como la forma de financiarlo. Hay que gastar más y mejor, y acabar en un plazo corto y claramente definido con los enormes rezagos sociales y de infraestructura básica. Será necesario reconstruir la relación Estado, mercado y sociedad para sumar a la población a los programas del gobierno. En todo este proceso se busca poner en práctica un nuevo curso de desarrollo que ponga en el centro la igualdad.

## Sección de preguntas

En términos generales los temas abordados tuvieron que ver con la operación de la democracia y el debilitamiento del Estado. Corrupciones; judicialización de la política; “tiranía de la mayoría”; fórmulas de representación; desencanto con los políticos... preocupaciones que llevaron a acordar algunas de las cuestiones centrales. Por una parte, que México está en condiciones, por primera vez en su historia moderna, de poder actuar políticamente en un marco, que queremos sea democrático. Sin duda entre los grandes retos de México se encuentra la atención de las desbordadas carencias sociales; punto central lo ocupa el gran tema de la distribución. Tenemos que crecer para distribuir y distribuir para crecer. La pregunta es cómo distribuimos; de aquí la insistencia de un nuevo curso de desarrollo, en donde el lugar prominente de la agenda lo ocupe una gran reforma social del Estado.

En su uso de la palabra, Rolando Cordera comentó que por la vía de los acuerdos será posible ir (re)construyendo una estructura institucional que dé paso a la erección de un Estado democrático, social y de derecho(s). Por ejemplo, habría que imponer un doble mandato al Banco Central, es decir, modificar su ley orgánica. También, pensar el tema del amparo en materia fiscal. Y, sin atentar contra la flexibilidad indispensable, tratar de que, en materia de gasto, en la Secretaría de Hacienda no se siga identificando flexibilidad con discrecionalidad, de tal suerte que sea posible discutir un nuevo pacto federal fiscal.

Rolando Cordera planteó algunas preguntas: ¿es concebible una crisis del capitalismo democrático que se resuelva en una especie de posdemocracia que se subsuma y no elimine los valores y criterios de evaluación que articularon la fusión entre capitalismo y democracia? ¿Es concebible una crisis que dé lugar a una nueva relación entre Estado y mercado, entre acumulación y distribución? ¿Podemos dejar atrás la pesadilla de Raúl Prebisch y trazar un nuevo curso endógeno desde el cual inscribirnos en una hipotética nueva globalidad o nueva globalización? ¿Cómo darle a la hora de la igualdad un estatuto histórico? ¿Podemos ir más allá de la crisis sin caer en la resignación o en el callejón sin salida del catastrofismo? Para finalizar su intervención, invitó a los asistentes a continuar reflexionando y problematizando los temas y preguntas surgidos durante el encuentro. Ofreció la página web del PUED para construir una red que pueda profundizar en torno a los temas abordados.

La clausura del seminario estuvo a cargo de Alicia Bárcena, quien comentó que el 70 aniversario de la CEPAL coincide con momentos de cuestionamiento a la institución misma. La gran pregunta relativa a cuál es el futuro del capitalismo o cómo repensamos el capitalismo debe llevar a reflexionar sobre cómo nos insertamos en el nuevo pensamiento que está surgiendo. Resaltó también la necesidad de (re)pensar el tema del mercado, cómo se le puede vincular a la sociedad, cuáles deberían ser las reglas del juego, qué instituciones podrían coadyuvar a que el mercado responda a la sociedad, en tanto tampoco es posible la vuelta a un “estadocentrismo”, como en su momento fue concebido por el socialismo.

Si estamos hablando del mundo que enfrenta un cambio de época, hay que ver a los nuevos actores (China y Europa). Asimismo, propuso una publicación conjunta con base en los documentos, debates e interrogantes presentados en el seminario. Señaló que la CEPAL está trabajando en el documento “La ineficiencia de la desigualdad”, cuyo planteamiento tiene que ver con el cuestionamiento relacionado con el cómo volver a tratar el tema de la igualdad en un momento en el que los países de la región están preocupados únicamente por crecer y no se reconoce el gran lastre de la desigualdad ni la influencia que en las sociedades tiene la cultura del privilegio como una de las causas principales del bajo crecimiento.

En la CEPAL, subrayó, se ha tomado la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible para alumbrar qué es lo que la comunidad internacional está dispuesta a hacer para cumplir los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de aquí a 2030. Recordó que el gobierno mexicano se había apropiado de la Agenda 2030 con el compromiso de incorporarla en el Plan Nacional de Desarrollo. Agregó que un tema fundamental, y que no fue debatido, es cómo afecta la cultura del privilegio a la igualdad de género. Invitó a incluir este tema en las mesas desde la perspectiva de la autonomía física, política y económica de las mujeres, como un componente esencial de y en la transformación igualitaria de las sociedades.



El presente documento deriva de los trabajos del seminario permanente “Cambio de época”, en el que la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y el Programa Universitario de Estudios del Desarrollo de la Universidad Nacional Autónoma de México (PUED-UNAM) reflexionan sobre la situación económica y social internacional compleja que vive nuestra región y, en particular, México. Desde 2008, al inicio de la Gran Recesión, se ha evidenciado que el estilo de crecimiento predominante ha mostrado limitaciones intrínsecas y probablemente su agotamiento. En este sentido, se sugiere que se debe tomar un nuevo curso de desarrollo que ponga en el centro el combate a la desigualdad y la cultura del privilegio.

Ante fenómenos tan complejos como la crisis de la hiperglobalización, el regreso de las guerras comerciales, el debilitamiento del multilateralismo y la constitución de una nueva geopolítica y geoeconomía mundiales, se plantean nuevas interrogantes: ¿son las transformaciones en curso el germen de un capitalismo informacional globalizado?, ¿qué tan profundos pueden ser los cambios de y en los procesos productivos?, ¿cuáles serán las fuentes de financierización de las economías?, ¿contamos con instituciones globales necesarias y capaces para hacer frente a los desafíos que se asoman? En definitiva, ¿qué Estado y sistemas de Estados se requieren para impulsar un nuevo desarrollo?, ¿cómo establecer relaciones virtuosas entre Estado-mercado-sociedad-medio ambiente?, ¿cómo traducir la conciencia planetaria, sobre los costos de la desigualdad, en proyectos y voluntades colectivos de reforma estructurales y democratización ampliada de la política y el Estado?