

La desigualdad en el ingreso, un flagelo persistente

Introducción

América Latina ha sido históricamente la región con la mayor desigualdad en la distribución del ingreso (De Ferranti *et al.*, 2003) y, aún a pesar de su reducción en el presente siglo, lo sigue siendo (Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2017). En este entorno de elevada inequidad en la repartición de los frutos de la actividad económica, México fue clasificado en 2005 por la CEPAL en el grupo de los países con altos niveles de desigualdad (integrado por Nicaragua, República Dominicana, Chile, Guatemala, Paraguay y Argentina), categoría que sólo fue superada por el conjunto que aglutina a los países de muy alta desigualdad (formado por Bolivia, Brasil, Honduras y Colombia) (CEPAL, 2006).

Hasta mediados de la última década del siglo pasado, predominó la teoría inspirada en los trabajos de Simon Kuznets¹ quien sostenía que: i) la desigualdad era “buena” para el crecimiento económico, en tanto incentivaba la inversión y la actividad productiva y ii) a elevados niveles del producto necesariamente ésta decaería. Sobre la base de que la relación entre la desigualdad y el crecimiento económico tiene la forma de U invertida, se concluía que los elevados niveles de desigualdad observados en los países de renta media, en una época en que predominaba la idea de progreso sostenido, cederían con el aumento en el producto, en tanto tenía lugar el proceso de transición de sociedades agrarias a industriales. Si bien la

1 Es notable que la interpretación predominante del trabajo de Kuznets sea contradicha explícitamente por el propio autor quien sostiene que hay que cuidarse de las analogías simples y abstenerse de aplicar a los países en vías de desarrollo las conclusiones de su estudio sobre la evolución histórica de la desigualdad en países hoy desarrollados (Cortés, abril-agosto 1999).

teoría identifica con claridad los mecanismos que tienden a aumentar la desigualdad en dicha transición, así como los que provocan su reducción a elevados niveles de producto (Cortés, abril-agosto 1999), en este texto solo se explicita, por razones que serán evidentes más adelante, el papel que tendría la mayor capacidad de ahorro de las élites con respecto al resto de la sociedad. La idea es que, en la medida que la distribución del ingreso se concentra en los sectores sociales más acomodados, el volumen de ahorro crece y, por lo tanto, la inversión se amplía impulsando así el crecimiento del producto. Este argumento descansa en el supuesto de que la proporción que se ahorra es creciente con el nivel de ingresos.

La validez de la tesis que sostiene que “la desigualdad es ‘buena’ para el desarrollo”, ha sido puesta en cuestión con base en la evidencia proporcionada, entre otros factores, por: i) los elevados y persistentes niveles de desigualdad en los últimos 35 años, en América Latina en general y en particular en México, después de un largo período en que éstos se redujeron lenta pero persistentemente (Cortés & Vargas, 2017) y ii) la clara tendencia al aumento de la concentración de los recursos económicos en manos del 1% de la población de mayores ingresos en varias de las principales economías de mercado a nivel mundial, como por ejemplo Estados Unidos de América (EUA) e Inglaterra (Atkinson, Piketty y Stiglitz)².

La economía ortodoxa ha respondido a la refutación empírica y teórica del modelo *kuznetziano* incorporando a la conceptualización la noción “captura del Estado”, lo que quiere decir que existen sectores sociales que usan su poder para interferir en el libre

2 La discusión sobre la validez del modelo de Kuznets ha sido extensa y ardua, sin embargo, desde la perspectiva Piketty formuló una crítica letal: “La mágica teoría de Kuznets fue formulada en gran parte por razones equivocadas, y su apoyo empírico fue extremadamente frágil. La aguda caída en la desigualdad que se observa en casi todos los países ricos entre 1914 y 1945 se debió sobre todo a las guerras mundiales y a los violentos choques económicos y políticos que produjeron (especialmente para la gente con grandes fortunas). Lo que tiene poco que ver con el tranquilo proceso de movilidad intersectorial descrito por Kuznets” (Piketty, 2014).

funcionamiento de los mercados, en aras de sus intereses particulares. Sostienen que la interacción de la desigual distribución del ingreso y del poder, por un lado, y las imperfecciones del mercado, por el otro, influyen sobre las políticas y el diseño de las instituciones, lo que conduce a que los mercados no asignen los recursos en función de la eficacia sino de otros criterios, como mantener en el poder a los que ya lo detentan en lugar de alcanzar el crecimiento económico sostenido con armonía social, por ejemplo. El giro teórico de la economía estándar, además de superar el modelo de Kuznets, sustituye la máxima “la desigualdad es buena para el crecimiento”, por su opuesta “la desigualdad es mala para el crecimiento económico” (De Ferranti *et al.*, 2003; Bourguignon, febrero 2004; Levy & Walton, 2009; Birdsall & De la Torre & Valencia, 2010).

Aún más, en el año 2015, un informe del Fondo Monetario Internacional (FMI), en que se incluye un vasto número de países, proporciona evidencia empírica de la relación virtuosa “a menor desigualdad mayor crecimiento económico”. En efecto, sostiene que si aumenta en 1% la participación del 20% superior, el Producto Interno Bruto (PIB) disminuye en 0.08%, sugiriendo que los beneficios no gotean, pero un aumento similar en el 20% inferior se asocia con un crecimiento de 0.38 puntos porcentuales (Dabla-Norris *et al.*, 2015).

El vuelco del pensamiento económico ortodoxo, que pasó de sostener que la desigualdad es buena para el crecimiento a que la desigualdad es mala para el crecimiento, coincide con las conceptualizaciones desarrolladas consistentemente por la CEPAL desde mediados del siglo pasado hasta nuestros días.

Sin embargo, aunque ambas líneas de reflexión teórica concuerdan en el diagnóstico, difieren radicalmente en la estrategia para atenuarla. El pensamiento económico estándar propone una receta de más mercado y menos Estado: hay que remover los obstáculos que impiden una distribución más equitativa

del ingreso, los que además, interfieren en el libre funcionamiento de los mercados y, por lo tanto, en la asignación óptima de los factores productivos. En contraste, las ideas desarrolladas por la CEPAL abogan por reducir las desigualdades que resultan de las características de la estructura económica, mediante la disminución en la dispersión de las productividades. Adicionalmente sugieren que dichos cambios se realicen bajo la activa conducción política del Estado, por encima de los intereses particulares de los actores sociales que detentan altas cuotas de poder. La receta es más Estado y menos mercado.

Así, en la segunda década del siglo XXI, tanto la economía ortodoxa como el pensamiento cepalino, por una parte, y los estudios empíricos, por la otra, llegan a la conclusión de que una vía para crecer consiste en abatir la desigualdad. De aquí surge la pregunta: ¿Qué medidas deberían ponerse en práctica para abatir la desigualdad en la distribución del ingreso en México? Como se observa en el cuadro 1, esta dimensión de la desigualdad no ha experimentado cambios importantes durante las últimas tres décadas en nuestro país.

Disminución de la desigualdad en la distribución del ingreso vía redistribución

En esta sección se consideran dos amplias avenidas para redistribuir el ingreso. Una consiste en emplear el sistema hacendario para cambiar, a través de la política de ingresos y gastos del Estado, la distribución del ingreso que resulta de la operación de los mercados. La otra gran vertiente consiste en intervenir sobre el funcionamiento del mercado de trabajo y el diseño de sus instituciones, incidiendo en la repartición del valor agregado, por este camino se modifica la distribución primaria del ingreso. Ambas vías se pueden emplear tanto para aumentar como para disminuir la desigualdad en el ingreso, además de que no son mutuamente

Cuadro 1. Coeficientes de Gini del ingreso corriente total y total *per cápita* de los hogares y relaciones de ingreso medio del décimo al primer decil en México

Año	Coeficientes de Gini			
	Gini ingreso total	Gini ingreso <i>per cápita</i>	Ingreso medio <i>per cápita</i> del X al I decil	Ingreso medio por hogar del X al I decil
1984	0.445	0.492	23	10
1989	0.483	0.542	32	14
1992	0.484	0.525	31	15
1994	0.491	0.534	32	16
1996	0.470	0.519	30	14
1998	0.469	0.527	34	17
2000	0.493	0.530	34	17
2002	0.465	0.500	26	13
2004	0.469	0.498	26	13
2006	0.459	0.494	25	12
2008	0.471	0.498	26	14
2010	0.446	0.495	23	12
2012	0.452	0.511	23	19
2014	0.451	0.508	22	18

Nota: En la siguiente sección se desarrollan dos vertientes de política que sería necesario abordar para lograr una redistribución del ingreso. En la tercera y última sección se ofrece una síntesis de las propuestas de política esbozadas.

Fuente: Cortés & Vargas (2017).

excluyentes, de acuerdo a que la desigualdad es mala para el crecimiento económico, en este escrito sólo se considerarán casos de redistribución progresiva, es decir, de aumento en la participación relativa de los que menos tienen y disminución simultánea de los que más tienen.

La desigualdad y la redistribución del ingreso a través de la hacienda pública

Un sistema tributario progresivo, es decir, con tasas de impuesto a la renta creciente según el nivel de ingresos, pone en manos del gobierno recursos económicos que puede trasladar a los sectores sociales menos afortunados, lo que se traduce necesariamente en una disminución de la desigualdad en la distribución después de impuestos, en relación con la repartición del mismo antes de impuestos.

Asimismo, son varios los mecanismos que puede emplear el gobierno por la vía del

gasto público para redistribuir los ingresos captados vía tasas progresivas de impuestos. Uno ampliamente empleado en los últimos 20 años ha sido la entrega de transferencias monetarias condicionadas a las familias en condiciones de pobreza. También pertenece a este género el reparto directo de bienes (por ejemplo, alimentos o útiles escolares), estrategia ampliamente privilegiada en el pasado, que ha reducido su importancia en la política social desde la década de los 80, pero aún está presente en algunas intervenciones sociales. En cualquiera de estas opciones se entrega ingreso; monetario en un caso y no monetario en el otro.

Otro mecanismo consiste en asignar recursos financieros a actividades productivas privadas realizadas por personas de bajos niveles de ingreso. Tal sería el caso del apoyo financiero y técnico, con fines productivos, a ejidatarios y agricultores que explotan pequeñas parcelas; así como a los micro hasta, tal vez, los medianos productores en la

industria y los servicios, que suelen no tener acceso al crédito de la banca regular por falta de colaterales. En esencia, se trata de recuperar el funcionamiento de la banca de desarrollo que operó en el pasado, recalcando que su función sería poner a disposición de los pequeños productores, con tasas de interés preferenciales y requisitos razonables, los recursos necesarios para dedicarlos a la producción tomando en cuenta las prioridades nacionales plasmadas en el Plan Nacional de Desarrollo (PND).

El tercer mecanismo consiste en la realización de actividades productivas a cargo del propio Estado. Los recursos captados a través del sistema impositivo se pueden emplear también para facilitar la producción y transporte del sector privado invirtiendo en infraestructura, como construcción de carreteras, extensión del sistema de caminos, puentes, puertos y presas, por ejemplo. También hay que considerar el gasto social necesario para el bienestar presente y futuro de la población como es la inversión en escuelas y en centros de salud.

Cualquiera de estas tres vías que puede emplear el Estado para disponer de sus recursos fiscales, tendrá un efecto positivo sobre el crecimiento económico. Así, las transferencias de ingresos en favor de los sectores más pobres de la población aumentan la demanda efectiva de productos con alto contenido nacional (Hernández, 2009) y por esta vía incentivan la actividad económica de las empresas del país. Los flujos de mayores ingresos, provenientes de la banca de desarrollo, orientados a la actividad económica de los sectores populares, en el campo y las ciudades, se reflejarían directamente sobre los volúmenes de producción y en el empleo, con todos los efectos multiplicadores del caso. La inversión pública directa o en asociación con inversionistas privados, provoca aumentos en el empleo y en los ingresos, cuyos efectos se difuminan en el resto de la actividad económica a través de los encadenamientos de la demanda.

Es conveniente notar que la economía

ortodoxa privilegiará el uso del primero y segundo del camino del gasto fiscal, es decir, invertir en el capital humano de los sectores con menores ingresos a través de las transferencias monetarias (principalmente en salud y educación, que son servicios que se transforman en mercancías y, por tanto, se transan en el mercado) y facilitar el acceso de los individuos en condiciones de pobreza al financiamiento de sus actividades económicas y a asesoría técnica, como medios para atemperar la desigualdad en la repartición del ingreso. En tanto que, para este mismo propósito, la corriente cepalina tenderá a acentuar el papel activo del Estado a través de la inversión pública. No obstante, la diferencia entre ambos casos está en privilegiar distintas acciones, ya que los tres caminos que puede seguir el gasto público para disminuir la desigualdad en el ingreso no son necesariamente excluyentes.

Si en los últimos años se ha logrado el acuerdo de corrientes teóricas alternativas, en que la desigualdad es un obstáculo para el crecimiento económico, cabe preguntarse: ¿A qué se debe que México no haya realizado una reforma tributaria profunda para, por este camino, retomar la senda del crecimiento económico que abandonó hace más de tres décadas y media? O planteado de otra manera: ¿Cuáles son los obstáculos para realizar la redistribución del ingreso a través del sistema tributario? Debe tomarse en cuenta que la pregunta planteada es independiente de la posición teórico-ideológica que se adopte, ya que una y otra concluyen que la desigualdad es mala para el crecimiento económico.

En la introducción se ha señalado que la economía política ortodoxa, ha introducido el concepto de captura del Estado para referirse a la capacidad que tienen las élites para modelar instituciones y políticas públicas afines a sus intereses. Sin embargo, tal como está planteado, no deja de ser un concepto meramente descriptivo, que se puede entender como una insinuación para explicar por qué no se aplica la reforma hacendaria progresiva.

La Ciencia Política ha avanzado un poco más. En efecto, a través del teorema del votante mediano, ha vinculado la desigualdad en la distribución del ingreso con la tasa de redistribución. Sin ánimo de entrar en detalles, Przeworski (en proceso de publicación) establece que en el caso de un sistema democrático en que todos los individuos tienen la misma capacidad de influencia, la tasa de redistribución crece en la medida que aumenta la desigualdad, corrigiendo así la inequidad que tiende a provocar el libre funcionamiento de los mercados.³ Ahora bien, en presencia de coaliciones, la tasa de redistribución también aumenta con la desigualdad (aunque a menor ritmo que en democracia), pero sólo hasta determinado nivel de inequidad; más allá de este punto, la tasa de redistribución decae. De acuerdo con este resultado teórico, la tasa de redistribución tenderá a ser pequeña en aquellas sociedades en que la desigualdad es elevada y hay coaliciones en la élite.

Son dos los mecanismos que operan, según Przeworski, para llegar al resultado descrito: i) los pobres no tienen las condiciones materiales para participar en política y hacer escuchar su voz, y ii) la voz de los grandes contribuyentes sí se escucha en los ámbitos de toma de decisiones, para lo cual recurren al cabildeo y a la corrupción.

En el caso de México, se dispone de evidencia que muestra cómo las élites se han hecho de firmas como Telcel, América Móvil y TV Azteca, en el proceso de privatización de las empresas del sector público, así como han gozado de concesiones mineras gentilmente otorgadas por el Estado mexicano. Además, está documentado que la política tributaria es regresiva (Esquivel, 2015).

También es sabido que los mecanismos para sancionar el poder de mercado de las grandes corporaciones, tienen poco efecto. De hecho, un análisis estadístico mostró que las

empresas controladas directa o indirectamente por los multimillonarios incluidos en las listas de Forbes, tienen una probabilidad más elevada de incurrir en prácticas monopólicas y solicitar juicios de amparo que el resto de las empresas. Entre las firmas que recurrieron al amparo están Telmex, Telcel, Ferrocarriles del Sur, Fomento Económico Mexicano, Grupo Modelo y Grupo Televisa (Guerrero *et al.*, 2009). El sector financiero mexicano, en un listado de 39 países, obtuvo una de las primas más elevadas sobre el valor de mercado, alcanzando cifras del orden del 34% a 36%, entre los años 1990 y 2000 (Guerrero *et al.*, 2009). Los agricultores mexicanos, lograron, probablemente a través de trabajo de *lobby*, extender la protección más allá del inicio de la aplicación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y consiguieron subsidios al agua, electricidad y otros insumos, que en gran medida han llegado a manos de los agricultores más ricos (Guerrero *et al.*, 2009).

En fin, es sabido que el sistema impositivo mexicano no reduce la desigualdad en la distribución del ingreso (Cortés *et al.*, 2017), y los resultados que muestran la operación de los cabildeos la falta de participación electoral de los sectores populares hacen ver que, si se desea paliar los elevados niveles de desigualdad en la distribución del ingreso en México, será necesario actuar sobre los dos mecanismos que vinculan la desigualdad con la tasa de redistribución.

Cualquier reforma tributaria que implique alzas en los impuestos tiende a provocar el rechazo de los contribuyentes. En la medida que la estructura del impuesto sea progresiva, la resistencia de las élites será mayor y es probable que generen acciones para impedir la reforma.

En principio, los impuestos no gozan de popularidad y menos aún si los contribuyentes sospechan que sus impuestos financian principalmente el gasto corriente, como es, por ejemplo, el pago de salarios y prebendas jugosas a la burocracia y a los políticos. Para paliar esta fuente de la oposición a la

³ Para más detalle sobre el planteamiento de Przeworski se puede consultar (Cortés *et al.*, 2017). La idea de que el libre funcionamiento de los mercados es el instrumento que garantiza la eficiencia económica, pero tiende a provocar desigualdad y pobreza, proporciona una justificación para la intervención de la política pública en una economía de libre mercado (Ravallion, 2016).

reforma sería conveniente hacer transparente a los mexicanos, cual será el destino de los recursos adicionales y perfeccionar dispositivos de control público, con presencia ciudadana, para vigilar su uso.

Además, la merma en los ingresos de la élite provocada por la reforma tributaria es sólo de corto plazo, pues la dinamización de la economía les resarciría con largueza las pérdidas iniciales en el mediano y largo plazo, al tiempo que las distancias entre los ingresos de los diversos sectores sociales necesariamente se reducirían. Tal vez, si se hace visible que la reforma no es un juego de suma constante, sino uno de suma creciente, se logre neutralizar, aunque sea parcialmente, el cabildeo.

La redistribución en favor de los sectores sociales de menores recursos, no sólo disminuye la desigualdad de los ingresos sino también la pobreza. A su vez, la menor desigualdad gestionada por la Hacienda Pública, se traducirá en crecimiento económico y el consecuente aumento de los recursos en manos de los hogares tenderá a abatir aún más la pobreza. De esta manera, a raíz de la reforma tributaria progresiva, se podría transitar por el círculo virtuoso, "menor desigualdad, menor pobreza y mayor crecimiento económico", en que ganaríamos todos los mexicanos.

La desigualdad y la redistribución del ingreso a través de la acción en el mercado laboral

La distribución de los ingresos devengados por trabajo juega un papel importante en la conformación del nivel de desigualdad en México. En efecto, el aporte de los ingresos monetarios generados por el trabajo al índice de Gini de los hogares, ha variado, entre los años 1977 y 2014, en torno al 90%, alcanzando en algunos años, valores un poco superiores (Cortés, 2000; Banegas, en proceso de publicación).

Por otra parte, ayuda a entender qué ocurre

con los pagos al trabajo si se considera que los mercados son instituciones que operan con reglas en las que no sólo intervienen las fuerzas económicas. A este respecto, Stiglitz plantea que las fallas de los sistemas tanto económico como político tienden a reforzarse. Un sistema político que magnifica la voz de los ricos ofrece amplias oportunidades para que las leyes y las regulaciones sean diseñadas de modo que no sólo no protejan a los ciudadanos comunes y corrientes, sino que enriquezcan cada vez más a los ricos. Su tesis central es que, por una parte, la política es la que da forma a los mercados y lo hace de manera tal que le da ventajas a la parte alta de la distribución a expensas de la baja. Cualquier sistema económico tiene reglas y regulaciones para operar dentro de un marco legal. Hay muchos marcos con consecuencias distintas sobre la distribución, así como sobre el crecimiento y la estabilidad (Stiglitz, 2012). Por la otra, refiriéndose a la distribución del ingreso en los EUA agrega: "la élite económica ha empujado por un marco que los beneficia a costa del resto, pero es un sistema económico que no es eficiente ni justo" (Stiglitz, 2012).

Esto se puede observar en el caso de México donde, por ejemplo, la Comisión Nacional de Salarios Mínimos (CONASAMI) y el resto de las instituciones laborales integradas por el ejecutivo, los empresarios y los trabajadores, operan en un entorno institucional débil y asimétrico en favor del capital, en un contexto en que la negociación colectiva tiene escasa cobertura y es de mala calidad (Bensusán, 2015)⁴.

El ordenamiento institucional para regular la participación laboral en los frutos de la actividad económica ha lesionado los intereses de los trabajadores, tal como se puede apreciar por la caída de los salarios mínimos iniciada en 1991, reducción que alcanzó un piso alrededor del año 2000, manteniéndose prácticamente constante hasta el año 2013, a pesar de que la productividad laboral se ha acrecentado a lo largo de esos años, generándose así una

⁴ Si bien son pocos los trabajadores que perciben el salario mínimo, sus aumentos en el tiempo sirven de guía para las restantes retribuciones al trabajo.

brecha en favor del capital (Moreno-Brid & Garry, 2015). Es notable observar que en EUA la brecha entre productividad y salario mínimo real por hora, también fue creciente desde los años de la presidencia de Ronald Reagan; durante la década de los años 80; hasta la fecha (Sánchez, 2015).

En esencia, las reglas del juego tienen una participación importante en determinar la distribución de los ingresos en el mercado y en estimular o disminuir el poder de negociación de los trabajadores. Las actuales reglas de distribución fueron escritas en los últimos treinta años de forma que conducen a más desigualdad y pobreza. Es la hora de volver a escribirlas para reducir la desigualdad y fortalecer la economía (Stiglitz, 2016).

Adicionalmente, el pensamiento económico estándar destaca el papel que juegan el capital humano y el acceso de los sectores populares a los recursos para financiar sus emprendimientos, en la reducción de la desigualdad en la distribución del ingreso. Tiende a prevalecer la idea de que la desigualdad de resultados es inevitable y que se debería promover la igualdad de oportunidades. Si todo mundo parte con las mismas dotaciones iniciales de recursos (piso parejo)⁵, la desigualdad de resultados surgiría de los diferentes esfuerzos realizados por las personas.

Desde esta perspectiva, las medidas de política deberán promover la educación, en todos sus niveles, así como la nutrición, especialmente en edades tempranas, y la salud. Este ha sido el derrotero que han seguido los programas de transferencias monetarias condicionadas, puestos en práctica de forma generalizada en América Latina en los últimos lustros.

⁵ Es usual que, dentro de esta perspectiva, los recursos considerados se restrinjan a educación, salud y nutrición. Sin embargo, el capital social, el capital cultural, la herencia genética, el medio social en que se crece, entre otros, también son recursos que habría que igualar. Asimismo, en esta concepción lo que no queda claro es cómo garantizar que la dotación inicial de recursos sea la misma y que en el transcurso de la vida no operen eventos de azar que incidan en el resultado, modificando los frutos del esfuerzo. En todo caso, estos planteamientos enfatizan el papel de los individuos y su capacidad de agencia.

Un enfoque alternativo es el propuesto por la corriente cepalina que identificó la heterogeneidad estructural (la dispersión en las productividades, especialmente las del trabajo) como el origen de la desigualdad en América Latina. En la década de los 70, teniendo como referencia a esta región y basado en las ideas de Prebisch, Aníbal Pinto (1970; 1970a; 1971, 1973 y 1976), se sostuvo que la heterogeneidad estructural se origina en los enclaves económicos. Los países latinoamericanos que mostraban un alto grado de especialización y que estaban orientados al mercado externo (explotaciones mineras y economía de plantación) tendían a presentar mayor heterogeneidad estructural que aquellas economías cuyos aparatos productivos se orientaban tanto al mercado interno como al externo⁶.

En la década de los 80, el Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe (PREALC) retomó estas ideas para dar cuenta de la persistencia del sector informal en las economías regionales. En el planteamiento del PREALC se sostenía que el incremento natural de la población en las ciudades, reforzado por las migraciones rurales-urbanas, era el responsable de generar un sector informal urbano en la región. El sector formal de la economía no podía absorber la totalidad del aumento de la fuerza de trabajo debido a las limitaciones en la reinversión de las utilidades y que, en estas condiciones, el sector informal urbano se caracterizaría: i) por utilizar tecnologías simples, así como mano de obra con bajos niveles de calificación, y ii) porque sus actividades se desarrollaran en mercados altamente competitivos (Tokman, 1987).

El PREALC profundiza en la comprensión del fenómeno estudiado por Prebisch y Pinto, en donde se señalan los procesos cuya concurrencia origina la heterogeneidad estructural en América Latina. Las ganancias de las empresas oligopólicas y los salarios relativamente altos de sus trabajadores; las utilidades y las bajas retribuciones al trabajo

⁶ La teoría del comercio internacional establece que el intercambio entre países favorece a los involucrados, pero aumenta la desigualdad (Autor, 2017).

en el sector informal urbano, derivados de la baja densidad de capital y de la competencia, generan una amplia dispersión de los ingresos urbanos. Esta dispersión se profundiza aún más al considerar los elevados ingresos que se obtienen en el polo exportador y los bajos ingresos en el sector tradicional, eminentemente rural.

Desde esta perspectiva, se considera fundamental la intervención del Estado sobre la economía para impulsar un desarrollo económico y social que logre una mayor integración del sistema económico, donde se reduzcan los diferenciales de las productividades. Estas medidas se traducirían en una disminución en la desigualdad de ingresos e implicarían una reducción en el tamaño e importancia del sector informal.

La perspectiva estructuralista de la CEPAL y la individualista de la teoría económica ortodoxa, referida a la desigualdad de oportunidades, se pueden integrar en un planteamiento unificado. En efecto, los puestos laborales junto con los rendimientos esperados del trabajo determinan el conjunto de posiciones que deben ser llenadas, mientras que el capital humano y el financiamiento a las actividades productivas de los pobres, se pueden conceptualizar como los mecanismos funcionales que ligan la oferta con la demanda de trabajo. Es decir, juegan el papel de establecer las reglas de correspondencia entre la fuerza laboral y los puestos y, por lo tanto, condicionan los ingresos.

Síntesis de propuestas de política

La reducción de la desigualdad en la distribución del ingreso, como se ha argumentado, es necesaria no sólo por un posicionamiento ético, sino que se ha llegado al consenso de que es un requisito para impulsar el crecimiento económico. Como se ha señalado, la Hacienda Pública y el mercado laboral son dos ámbitos en los cuales el Estado requiere instrumentar políticas para redistribuir el ingreso de los hogares.

En la esfera de la política fiscal, se pueden implementar acciones redistributivas relacionadas tanto con los ingresos fiscales, como con el gasto público. En el primer caso, sería necesario impulsar una reforma tributaria impositiva que no sólo incremente la recaudación, sino que a través del sistema impositivo favorezca una reducción de la brecha de ingresos. La posibilidad de lograr una reforma de esta índole requerirá de abordar el obstáculo que significa el enorme poder político de las élites económicas. Quizá sería útil hacerles comprender que la redistribución, en última instancia, les beneficiaría en tanto puede funcionar como motor para un mayor crecimiento. Asimismo, para legitimar un incremento en la recaudación de impuestos y convencer a los ciudadanos de su beneficio, es necesario incrementar tanto los controles como la transparencia en el uso de los recursos públicos.

En relación con el gasto público, se sugieren tres tipos de políticas gubernamentales que podrían reforzarse a partir de una mayor recaudación: i) una mayor inversión pública en infraestructura productiva y social, la cual tendrá un efecto multiplicador tanto en el crecimiento económico como en el bienestar presente y futuro de la población, ii) la entrega de transferencias, ya sea condicionadas o no condicionadas, monetarias o en especie, a los hogares de menores ingresos o en condición de vulnerabilidad, lo cual puede mejorar no sólo en su ingreso sino también impulsar el desarrollo de su capital humano y iii) la entrega de recursos monetarios a personas con bajos ingresos para llevar a cabo actividades productivas que les permitan mejorar sus ingresos laborales.

En el ámbito del mercado de trabajo, espacio en el cual se genera la mayor proporción de los ingresos de los hogares, se proponen políticas en dos vertientes. Por un lado, se considera necesario modificar las normas e instituciones que regulan el mercado laboral y que actualmente favorecen al sector de la población con mayores ingresos. Un ejemplo representativo es la determinación del salario mínimo, cuya

evolución negativa en las últimas décadas ha afectado a los trabajadores de menores ingresos y beneficiado a las élites económicas. En este caso, sería necesaria una revisión de la CONASAMI y de los criterios o intereses que determinan sus decisiones respecto al salario mínimo, con el propósito de lograr incrementos al mismo. Por otro lado, se requieren políticas que mejoren las condiciones de la oferta y de la demanda laboral. En el caso de la oferta, es indispensable cerrar las brechas de desigualdad en el acceso a distintos tipos de recursos entre los distintos sectores sociales, incluyendo el desarrollo del capital humano de los sectores en desventaja. Esto reduciría la desigualdad de oportunidades y mejoraría las posibilidades de la población de menores recursos para ubicarse en una posición laboral más favorable. En relación con la demanda de trabajo, es necesario impulsar políticas que reduzcan la dispersión de productividades entre los distintos sectores de la economía y que eleven de forma generalizada los ingresos laborales de los trabajadores. Entre otros elementos, se vuelve crucial la reducción del sector informal, definido por el PREALC, por lo cual es indispensable aplicar políticas para la formalización de las actividades informales y del empleo informal.

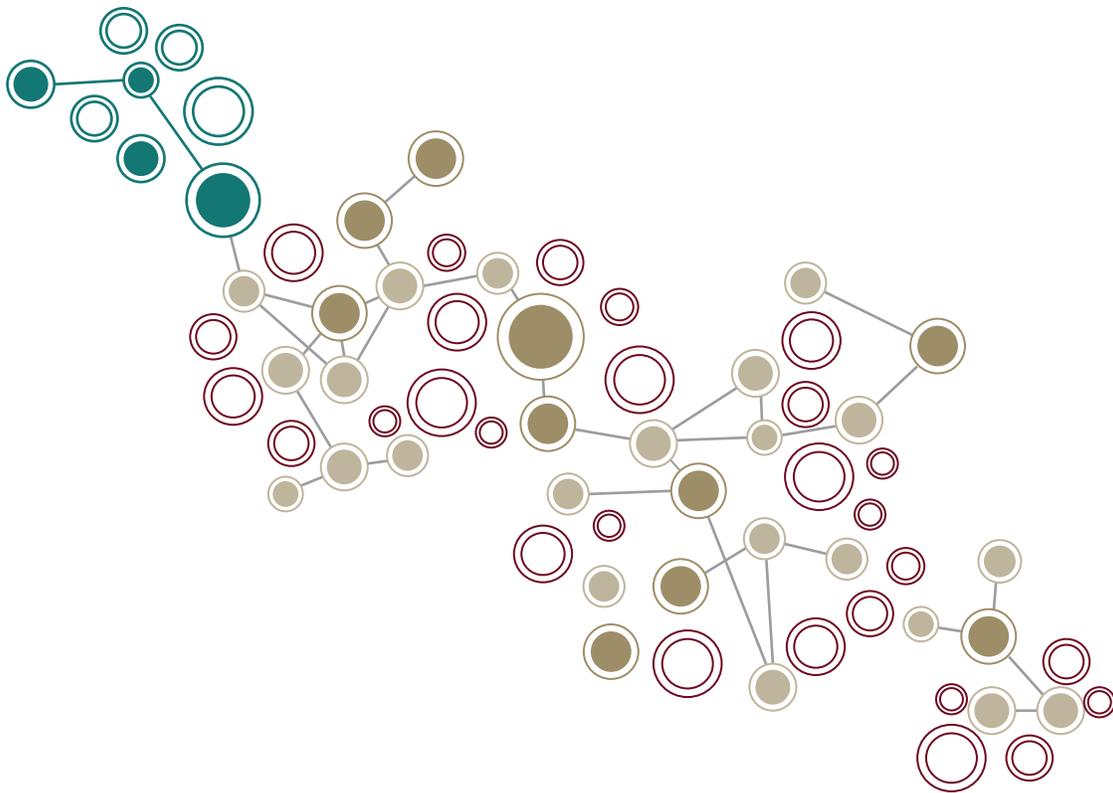
Este conjunto de políticas no puede concebirse en aislamiento, sino como parte de una estrategia más amplia dirigida hacia un desarrollo incluyente. Es así como se articulan y complementan con las propuestas que se perfilan en los otros apartados de este volumen.

Autores principales:
Fernando Cortés
Curtis Huffman
Iliana Yaschine



Eje I.

Distribución del ingreso



Eje I.
Distribución del
ingreso

Desigualdad en el ingreso, un flagelo persistente

Reducción de la desigualdad en la distribución del ingreso, para impulsar el crecimiento económico

Política fiscal: Implementar acciones redistributivas relacionadas con ingreso y gasto público. Impulsar una nueva reforma tributaria progresiva.

Abordar el obstáculo que significa el poder político de las élites económicas, los controles y la transparencia en el uso de los recursos públicos.

Eje II.
La pobreza en
el marco de los
derechos humanos

En relación con el gasto público:

Mayor inversión pública en infraestructura productiva y social.

Entrega de transferencias a los hogares de menores ingresos o en condición de vulnerabilidad.

Entrega de recursos monetarios a personas con bajos ingresos para realizar actividades productivas.

En el ámbito del mercado de trabajo:

Modificar normas e instituciones que regulan el mercado laboral.

Políticas que mejoren las condiciones de oferta y demanda laboral y ayuden a formalizar actividades informales y de empleo informal.

Eje III.
Crecimiento
inclusivo y
sostenido

Redistribución, desigualdad y pobreza

Redistribución de alrededor del 5 % del ingreso de los hogares (1.6% del PIB aprox.) para reducir al 1% la pobreza multidimensional extrema.

Redistribución superior al 7.5% (2.4% del PIB aprox.) para reducir sensiblemente el índice de pobreza multidimensional.

Cambios en la estructura de demanda final, reducción de ineficiencias y corrección de imperfecciones del mercado crediticio.

Eje IV.
Desarrollo
territorial y
sustentabilidad

Distribución funcional del ingreso

Inserción en la economía global a través del desarrollo industrial y el fortalecimiento del mercado interno.

Fortalecimiento de las instituciones del trabajo.

Libertad sindical y negociación colectiva.

Ratificación y observancia del Convenio 98 de la OIT (derecho de sindicación y negociación colectiva).

Salario mínimo: metas claras de corto plazo para cubrir costo de canasta básica y dar seguimiento de idoneidad respecto a la estructura salarial del país.

Eje V.
Política y geopolítica
en las relaciones
globales de México

Hacia un régimen de seguridad social universal para el siglo XXI

Adecuar el esquema de seguro social limitado al trabajo formal adoptado en los cuarenta del siglo XX.

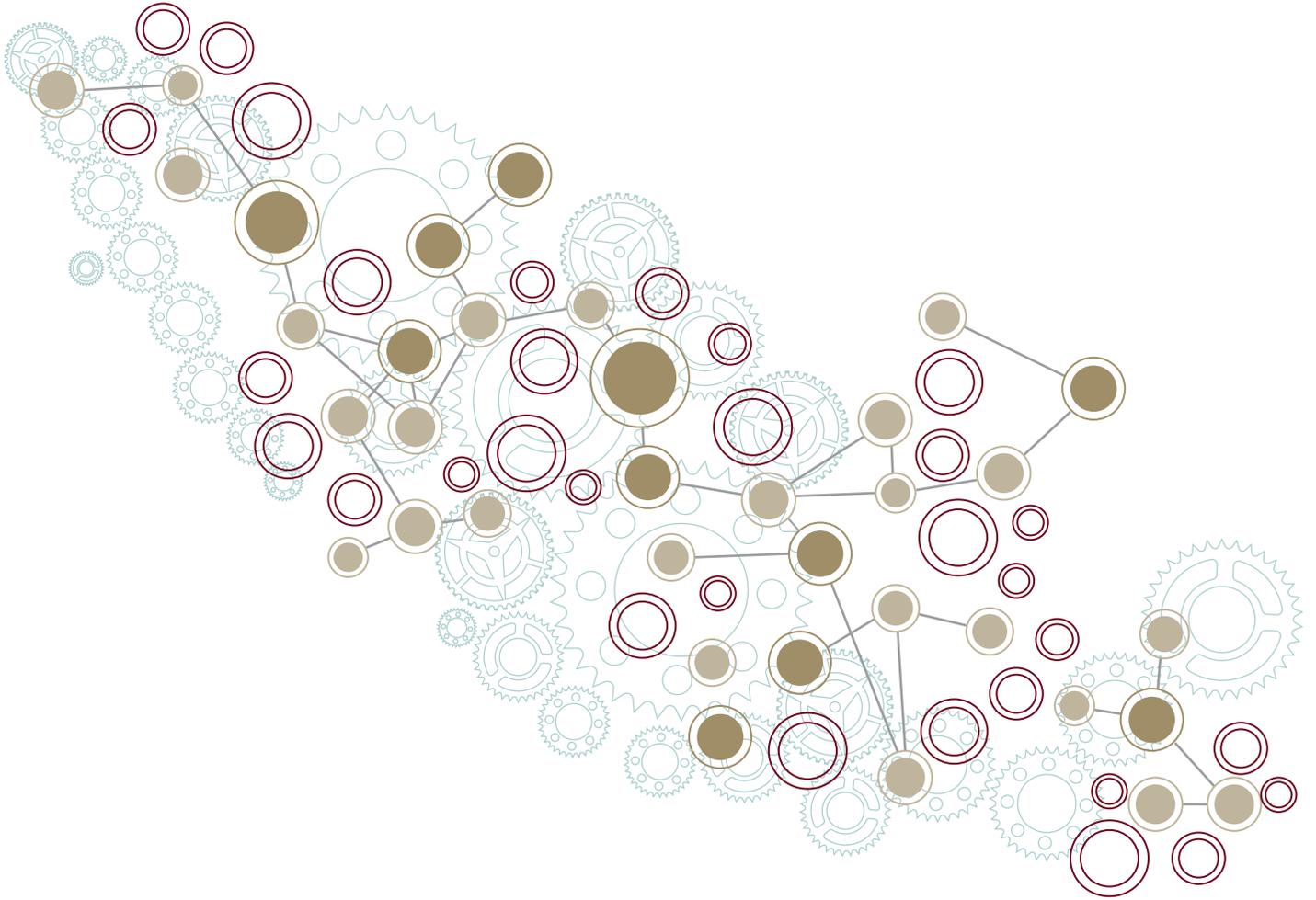
Eje VI. Reformas
institucionales
para el desarrollo
inclusivo

Política fiscal

Evitar que recaiga excesivamente en el impuesto al consumo y que los impuestos directos graven más eficiente y equitativamente el ingreso proveniente del capital frente al del trabajo.

Evitar las formas de evasión y elusión de los ingresos procedentes del capital y evitar que se dé un trato privilegiado al capital externo sobre el nacional o exenciones de carácter político.

Informe del Desarrollo en México



Propuestas estratégicas para el desarrollo 2019 - 2024



Propuestas estratégicas para el desarrollo 2019-2024 / Rolando Cordera Campos, Enrique Provencio Durazo (coordinadores).
páginas. 280 (Colección informe del desarrollo en México).

ISBN de la colección: 978-607-02-9557-7

ISBN de la obra: 978-607-30-0477-0

1. Desarrollo económico -- México -- Siglo XXI. 2. México -- Política económica -- Siglo XXI.
3. México -- Condiciones económicas -- Siglo XXI. I. Cordera, Rolando, editor. II. Provencio Durazo, Enrique, editor. III. Serie.

Primera edición: 11 de abril de 2018

D.R. © 2018 Universidad Nacional Autónoma de México
Ciudad Universitaria, Delegación Coyoacán, c.p. 04510,
Ciudad de México.

Coordinación de Humanidades
www.humanidades.unam.mx

ISBN de la colección: 978-607-02-9557-7
ISBN de la obra: 978-607-30-0477-0

Programa Universitario de Estudios del Desarrollo
Planta baja del antiguo edificio Unidad de Posgrado,
costado sur de la Torre II Humanidades, campus central
de Ciudad Universitaria, Ciudad de México, Coyoacán,
04510
www.pued.unam.mx

Esta edición y sus características son propiedad de la Universidad Nacional Autónoma de México
Prohibida la reproducción parcial o total por cualquier medio, sin autorización escrita del titular de
los derechos patrimoniales.
Impreso y hecho en México.

Créditos y reconocimientos

Coordinadores

Rolando Cordera*
Enrique Provencio*

Autores

Rolando Cordera*
Mario Luis Fuentes*
Enrique Provencio*
Alejandro Mohar - Centro GEO.
Alberto Carramiñana - Instituto Nacional de Astrofísica, Óptica y Electrónica.
Armando Sánchez - Instituto de Investigaciones Económicas.
Cassio Luiselli*
Ciro Murayama - Facultad de Economía de la UNAM.
Curtis Huffman - Programa de Becas Posdoctorales en la UNAM, becario*
Delfino Vargas*
Enrique Del Val - Dirección General de Planeación de la UNAM.
Fernando Cortés*
Francisco Javier Alejo - UNAM.
Iliana Yaschine*
Israel Banegas*
Jacqueline Peschard - Seminario Universitario de Transparencia.
Jesuswaldo Martínez - Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República.
Jorge Eduardo Navarrete*
José Casar*
José Woldenberg - Facultad de Ciencias Políticas y Sociales.

Juan Carlos Moreno-Brid - Facultad de Economía de la UNAM.
Julia Carabias - Facultad de Ciencias de la UNAM.
Manuel Aguilera*
Margarita Flores - UNAM.
Maritza Rosales - Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República.
Mauricio de María y Campos - Centro de Estudios Económicos del COLMEX.
Norma Samaniego - Grupo Nuevo Curso del Desarrollo de la UNAM.
Olac Fuentes - UNAM.
Ramón Carlos Torres*
Ricardo Becerra - Instituto de Estudios para la Transición Democrática.
Ricardo Regules*
Rodolfo Ramírez - Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República.
Sergio Carrera - Centro de Investigación e Innovación en Tecnologías de la Información y Comunicación.

Colaboradores

Alejandro Burgos*
Cristina Hernández*
Omar Escalante*
Servando Valdés*

Diseño, edición, formación y corrección

Nayatzin Garrido*

*Programa Universitario de Estudios del Desarrollo

Becarios

Carlos Amaya
Claudia Herrera
Erika Cruz
Jocelyn Sánchez
Juan de Dios De la Rosa
Maleni Águila
Rodrigo García

(UAM-X), Rocío Enríquez (ITESO), Rodrigo Flores (ITESO), Luis Huesca (CIAD), Silvia López (COLEF), Miguel López (Observatorio de Salarios IBERO), Gerardo Ordóñez (COLEF), José Manuel Rangel (IIS-UANL), Miguel Reyes (Observatorio de Salarios IBERO), Héctor Rubio (Acción Ciudadana Frente a la Pobreza) y Nancy Villanueva (CEDEI), cuyos comentarios escritos fueron considerados por los autores de este volumen. La responsabilidad final por los contenidos corresponde a los autores de los textos.

Agradecimientos especiales a

Armando Sánchez Vargas, por las contribuciones con la aplicación de su modelo macroeconómico prospectivo. Los escenarios inerciales a 2024-2030 y otros ejercicios permitieron fundamentar diversas consideraciones clave de este Informe.

Francisco Gómez, por su atenta lectura y revisión de contenidos.

Enrique del Val, Director General de Planeación – UNAM.

Carlo Panico, por la lectura minuciosa y sugerencia a los textos iniciales de diversas colaboraciones.

A David Ibarra y Carlos Tello Macías, por sus aportaciones en el seminario realizado el 29 y 30 de agosto de 2017, en la Unidad Dr. Ignacio Chávez de la UNAM.

La Red Mexicana de Investigación en Política Social (REMIPSO), que discutió los textos preliminares en su XVII Seminario de Política Social, realizado en Guadalajara, Jal., los días 9 y 10 de noviembre de 2017 en el CUCSH de la Universidad de Guadalajara. Se agradece en particular a Israel Banegas, coordinador de REMIPSO, y a Enrique Valencia, anfitrión del XVII Seminario de Política Social. Se reconocen los comentarios específicos de los siguientes integrantes de REMIPSO: Jorge Arzate (FCPyS-UAEM), Miguel Bazdresch (ITESO), Joaquín Bracamontes (CIAD), Miguel Calderón (Observatorio de Salarios IBERO), Manuel Canto



Contenido

Presentación	12
--------------------	----

EJE I. DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO

La desigualdad en el ingreso, un flagelo persistente	18
Redistribución, desigualdad y pobreza: ¿Qué podemos esperar de una nueva política de redistribución del ingreso?	27
Distribución funcional del ingreso	35

EJE II. LA POBREZA EN EL MARCO DE LOS DERECHOS HUMANOS

El Desarrollo centrado en los Derechos Humanos	51
Políticas para la reducción de la pobreza monetaria	60
Propuestas estratégicas en alimentación	67
Una nueva política hacia la educación obligatoria	76
Decisiones estratégicas para la reforma de la seguridad social	82
Salud: equidad y desarrollo	94
La perspectiva demográfica	103

EJE III. CRECIMIENTO INCLUSIVO Y SOSTENIDO

El reto macroeconómico: un crecimiento elevado, incluyente y sostenido	122
La trayectoria de bajo crecimiento de la economía mexicana al 2024	128
Reforma hacendaria: para aprovechar el espacio fiscal y mejorar la gestión del gasto público	130
Decisiones de política pública para elevar la calidad del empleo	139
Recuperación gradual y sostenida de los salarios, partiendo del Salario Mínimo	155
Una nueva estrategia nacional para el desarrollo de la industria y los servicios de alto valor agregado y de la innovación para competir en la globalización	161
Ciencia, tecnología e innovación en las propuestas estratégicas para el desarrollo	166
Política digital, conectividad e información	173
Nueva ruralidad en México: territorios, instituciones y estrategias para incrementar la producción	182

EJE IV. DESARROLLO TERRITORIAL Y SUSTENTABILIDAD

Servicios ecosistémicos y desarrollo sustentable	200
Cambio climático y transición energética	207
Estrategia territorial y urbana	218
Una política nacional de alta intensidad para el desarrollo regional	231

EJE V. POLÍTICA Y GEOPOLÍTICA EN LAS RELACIONES GLOBALES DE MÉXICO

Entorno global e inserción internacional: Un decenio sin relieve y una perspectiva no auspiciosa	239
Política y geopolítica en las relaciones globales de México, con énfasis en Centroamérica y el Caribe	248

EJE VI. REFORMAS INSTITUCIONALES PARA EL DESARROLLO INCLUSIVO

La perspectiva de la democracia	264
Sistema nacional anticorrupción. Balance y desafíos	273
Gobierno Abierto	281
Planeación y gestión pública	285