

# Ante la situación nacional:

Reflexiones y  
propuestas 2024-2030

Grupo Nuevo Curso de Desarrollo



ANTE LA SITUACIÓN NACIONAL:  
REFLEXIONES Y PROPUESTAS 2024-2030

**Grupo Nuevo Curso de Desarrollo**



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO  
2024

Catalogación en la publicación UNAM. Dirección General de Bibliotecas y Servicios Digitales de Información

Nombres: Grupo Nuevo Curso de Desarrollo (México), autor.

Título: Ante la situación nacional : Reflexiones y propuestas 2024-2030 / Grupo Nuevo Curso de Desarrollo.

Descripción: Primera edición. | Cd.Mx. : Universidad Nacional Autónoma de México, 2024.

LIBRUNAM 2234420 (libro electrónico)

ISBN: 978-607-30-8971-5

Temas: México -- Condiciones sociales -- Pronósticos. | México -- Condiciones sociales -- 2024- . | México -- Condiciones económicas -- 2024- . | México -- Relaciones exteriores -- 2024- .

| México -- Política social -- 2024- . | Política ambiental -- México -- 2024- .

Clasificación: LCC HN118 (libro electrónico)

Primera edición: 8 de abril de 2024

D.R. © 2024 UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

Ciudad Universitaria, Coyoacán, 04510, Cd.Mx.

Grupo Nuevo Curso de Desarrollo

[www.nuevocursodedesarrollo.unam.mx](http://www.nuevocursodedesarrollo.unam.mx)

Programa Universitario de Estudios del Desarrollo

Planta baja del edificio Unidad de Posgrado,

costado sur de la Torre II Humanidades

Ciudad Universitaria, Cd.Mx.

Coyoacán, c.p. 04510

<http://pued.unam.mx/>

ISBN: 978-607-30-8971-5

Esta edición y sus características son propiedad de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Prohibida su reproducción parcial o total por cualquier medio, sin autorización escrita de su legítimo titular de los derechos patrimoniales.

Hecho en México

## COORDINADORES

*Rolando Cordera Campos  
Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano*

## EDITOR

*Enrique Provencio Durazo*

## AUTORES

*Aarón Dychter Poltolarek  
Abelardo Ávila Curiel  
Alejandro Villalobos Hiriart  
Alfonso Chávez Muñoz  
Antonio Azuela de la Cueva  
Boris Gregorio Graizbord Ed  
Carlos Heredia Zubieta  
Carlos Miguel Lavore Herrera  
Carlos Ruiz Sacristán  
Claudia Esther Schatán Pérez  
Cuauhtémoc Cárdenas Batel  
Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano  
Déborah Chenillo Alazraki  
Diego Valadés Ríos  
Eduardo Guerrero Gutiérrez  
Eduardo Vázquez Martín  
Enrique Ortiz Flores  
Enrique Provencio Durazo  
Eugenio Anguiano Roch  
Félix Hernández Gamundi  
Fernando Alberto Cortés Cáceres  
Fernando Fragoza Díaz  
Fernando Tudela Abad  
Fluvio Ruiz Alarcón  
Francisco Suárez Dávila  
Guillermo Ruiz de Teresa  
Héctor Bolívar Villagómez*

*Jorge Eduardo Navarrete López  
José Andrés de Oteyza y Fernández  
José Manuel Muñoz Villalobos  
Juan Carlos Moreno Brid  
Juan Eibenschutz Hartman  
Juan Meliá Huerta  
Julio García Coll  
Laura Olivia Carrillo Martínez  
Leonardo Lomelí Vanegas  
Ligia González García de Alba  
Lorenzo Córdova Vianello  
María Julia Carabias Lillo  
Mario Luis Fuentes Alcalá  
Martín Alejandro Lévenson  
Norma Samaniego Breach  
Paola Grijalva Vega  
Ramón Carlos Torres Flores  
Ramón Villa y Guerrero  
Roberto Eibenschutz Hartman  
Rolando Cordera Campos  
Saúl Arellano Almanza  
Saúl Escobar Toledo  
Sergio Benito Osorio Romero  
Tonatiuh Guillén López*

## CONTENIDO

Presentación .....	11
<i>Rolando Cordera y Cuauhtémoc Cardenas</i>	
Relaciones internacionales de México: propuestas y hoja de ruta .....	23
<i>Eugenio Anguiano, Jorge Eduardo Navarrete, Carlos Heredia y Tonatiuh Guillén</i>	
Democracia y Estado de derecho .....	35
<i>Diego Valadés</i>	
La agenda de la gobernabilidad política y electoral .....	43
<i>Lorenzo Córdova</i>	
Propuestas para recuperar la seguridad y la paz en México .....	71
<i>Eduardo Guerrero</i>	
Hacia una nueva política social del Estado Mexicano .....	129
<i>Mario Luis Fuentes</i>	
Género, infancias y adolescencia, discriminación y Estado: cuatro perspectivas indispensables para la transformación social de México .....	137
<i>Saúl Arellano</i>	
Los retos de la educación media superior y superior en México .....	145
<i>Leonardo Lomelí</i>	
En busca de la equidad en la distribución del ingreso en México .....	163
<i>Fernando Cortés</i>	

Consideraciones sobre la pobreza y la política social .....	183
<i>Fernando Cortés</i>	
Derechos, desigualdades, pobreza y política de salud. ....	205
<i>Abelardo Ávila</i>	
Diversidad creativa y democracia cultural .....	213
<i>Déborah Chenillo , Cuauhtémoc Cárdenas Batel, Juan Meliá, Martín Alejandro y Eduardo Vázquez</i>	
Trabajo, ingreso y protección social, ante un nuevo entorno mundial .....	239
<i>Norma Samaniego, Claudia Schatán y Saúl Escobar</i>	
Por una nueva concepción de la política económica .....	253
<i>Francisco Suárez Dávila y Juan Carlos Moreno-Brid</i>	
Energía para el desarrollo .....	271
<i>Juan Eibenschutz , José Manuel Muñoz, Sergio Osorio, Fluvio Ruiz, Ramón Carlos Torres y Alejandro Villalobos</i>	
Infraestructura de Transportes y Comunicaciones .....	293
<i>Aarón Dychter, José Andrés de Oteyza, Carlos Ruiz y Guillermo Ruiz</i>	
Desarrollo Sustentable y Ambiente .....	325
<i>Julia Carabias, Antonio Azuela, Fernando Tudela y Enrique Provencio</i>	
Hacia una nueva política para la gestión del agua. ....	347
<i>Félix Hernández, Héctor Bolívar, Fernando Fragoza Ramón Villa y Paola Grijalva</i>	
Visión Integral desde el territorio .....	377
<i>Antonio Azuela, Roberto Eibenschutz, Julio García, Ligia González, Boris Graizbord, Carlos Miguel Lavore y Enrique Ortiz Con Laura Carrillo y Alfonso Chávez</i>	

# **En busca de la equidad en la distribución del ingreso en México**

*Fernando Cortés Cáceres*

## **I. Antecedentes**

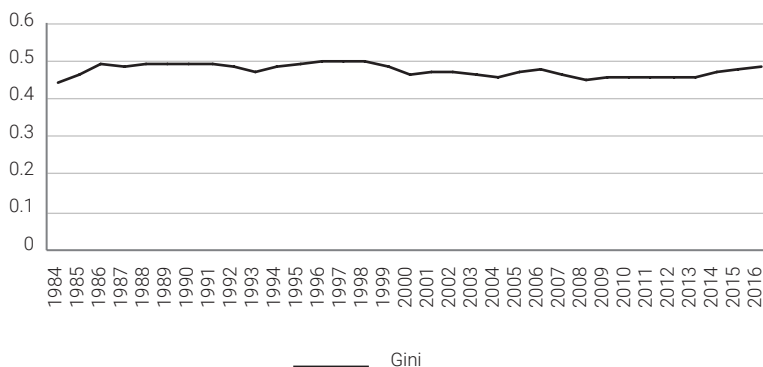
La información armonizada de la base de datos World Inequality Database (WID), presentada en el World Inequality Report 2022 (Chancel L. et al., pág. 30) concluye que América Latina es una de las tres regiones con mayor inequidad en la distribución del ingreso, superada solo por África Subsahariana, y por el Oriente Medio y África del Norte. De acuerdo con la misma fuente, la distribución del ingreso en nuestra Región es más inequitativa que en los países europeos, el Asia del este, Norteamérica, Rusia y Asia central y Asia del este (Chancel L. et al., pág. 30). En las tres regiones más desiguales las razones entre los ingresos promedio del diez por ciento más rico de la población en relación al cincuenta por ciento más pobre son: Oriente medio y África del norte 32; África subsahariana 31 y América Latina 27 (Chancel L. et al., pág. 31), de modo que, en promedio, se necesita reunir, respectivamente, el ingreso de 32, 31 y 27 personas de la mitad más pobre de la población para alcanzar el de una persona ubicada en 10 % superior de la pirámide de ingresos.

México está situado en un continente con una desigualdad en la distribución del ingreso, elevada y fue clasificado por la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) en 2005, en el grupo de los países con altos niveles de desigualdad (formado por Nicaragua, República Dominicana,

Chile, Guatemala, Paraguay y Argentina)<sup>36</sup> categoría solo superada por los de muy alta desigualdad (Bolivia, Brasil, Honduras y Colombia) (CEPAL, 2006, pág. 90).

En México, la desigualdad en la distribución del ingreso corriente total de los hogares no solo es elevada sino se ha mantenido relativamente constante desde 1984 hasta 2016. En 2016 la gráfica exhibe dos valores debido a que el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) introdujo un cambio en el operativo de campo que afectó la comparabilidad de la serie, por ello acordó con el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), para el propósito de estimar la pobreza multidimensional de 2016, realizar una estimación de los ingresos laborales de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) empleando la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE). En la gráfica de desigualdad calculada con ese ingreso se identifica como ME (estimación basada en el modelo estadístico). Debe notarse que las leves reducciones de la desigualdad que se observan en la gráfica se producen después de cada una de las recesiones económicas que ha experimentado el país: 1996 (crisis del tequila), 2004 (recesión originada en Estados Unidos), 2010 (Crisis de los sub prime).

**Gráfico 1. Coeficiente de Gini del ingreso corriente total.  
(México 1984-2016)**



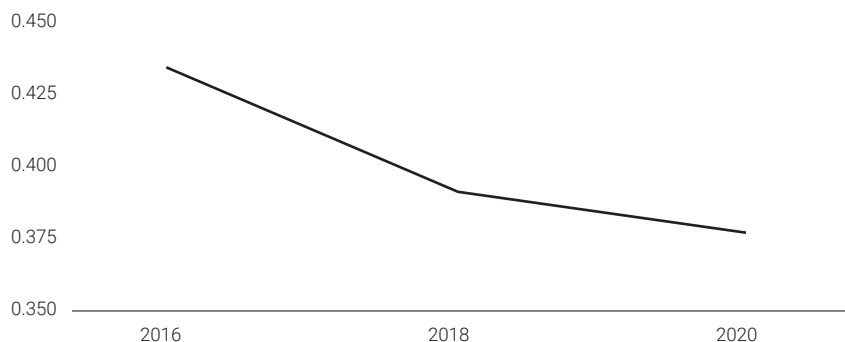
Fuente: Estimaciones propias con base en la ENIGH (2016, 2018 y 2020).

<sup>36</sup> La medición en Argentina es solo para el área urbana. Además, es conveniente recordar que este país en 2002 fue afectado por una profunda crisis económica.



La serie construida con los nuevos datos de ingreso (2016, 2018 y 2020) muestran un panorama más halagüeño pues se registró una reducción en los niveles de desigualdad de México entre los años 2016 y 2020.

**Gráfico 2. Coeficiente de Gini del ingreso corriente total (México 2016-2020)**



Fuente: Estimaciones propias con base en la ENIGH (2016, 2018 y 2020).

La tabla que sigue muestra que la reducción en la desigualdad fue mucho más marcada entre 2016 y 2018, en que el décimo decil redujo su participación en 0.031 puntos porcentuales (pp) mientras que los restantes nueve tuvieron aumentos modestos (entre 0.001 y 0.005, pp). La caída entre los años 2018 y 2020 fue más modesta debida a la pérdida, nuevamente del décimo decil, en esta ocasión su participación relativa se redujo en 0.013 pp, que significó aumentos leves en las participaciones de los restantes deciles.

**Tabla 1. Distribución porcentual del ingreso corriente total, según deciles de ingreso per cápita. (México 2016, 2018 y 2020)**

<b>Deciles ingreso per cápita</b>	<b>2016</b>	<b>2018</b>	<b>2020</b>
I	1,7%	1,8%	1,9%
II	3,0%	3,2%	3,3%
III	3,9%	4,2%	4,2%
IV	4,8%	5,1%	5,2%
V	5,8%	6,1%	6,3%
VI	6,9%	7,4%	7,5%
VII	8,5%	8,9%	9,2%
VIII	10,8%	11,2%	11,5%
IX	15,0%	15,5%	15,7%
X	39,6%	36,5%	35,2%

Fuente: Estimaciones propias con base en la ENIGH (2016, 2018 y 2020).

Es probable que la reducción en la desigualdad entre los años 2016 y 2018 se deba a los aumentos en los salarios mínimos reales, mientras que entre 2018 y 2020 refleje, principalmente, el efecto de la crisis económica inducida por la emergencia sanitaria.

Para afinar la mirada y examinar lo acontecido en el interior del décimo decil, éste se dividió, a su vez, en diez partes con igual número de observaciones lo que permite observar los cambios en las participaciones de los 10 centiles más ricos.

**Tabla 2. Distribución porcentual del ingreso corriente total, según centiles de ingreso per cápita en el décimo decil. México**

Centiles ingreso per cápita	2016	2018	2020
91	1,9%	2,0%	2,0%
92	2,0%	2,1%	2,1%
93	2,2%	2,2%	2,2%
94	2,3%	2,4%	2,4%
95	2,6%	2,6%	2,6%
96	2,9%	2,9%	2,9%
97	3,2%	3,3%	3,2%
98	3,9%	3,8%	3,8%
99	5,0%	4,8%	4,7%
100	13,6%	10,5%	9,3%

Fuente: Estimaciones propias con base en la ENIGH (2016, 2018 y 2020).

Los datos de este cuadro dejan claro que la reducción en la participación del décimo decil se origina, principalmente, en la pérdida relativa en los ingresos del uno por ciento más rico de los hogares del país.

## 2. La relación entre la desigualdad en el ingreso y el crecimiento económico

En las tres décadas finales del siglo pasado, años de predominio de los gobiernos autoritarios en América Latina, fue de uso común el lema “la desigualdad es buena para el crecimiento económico”, queriendo significar con ello que los altos niveles de concentración del ingreso prevalentes en la casi totalidad de nuestros países (con la excepción de Costa Rica y Uruguay) se traducirían, en algún momento, no claramente determinado, en mayor ingreso per cápita. La tesis del goteo, vino como anillo al dedo a los gobiernos autoritarios.<sup>37</sup> Por una parte, aplicó un bálsamo a los sectores sociales sacrificados en las primeras etapas del proceso, especialmente a

<sup>37</sup> El uso político de la U invertida de Kuznets es una hoja de la tijera; la otra es la tesis de Huntington (1968) que sostiene que los países autoritarios crecen más rápidamente que los democráticos, ya que no distraen recursos para financiar la inversión. Przeworski et al. (2000) demostraron, empleando una amplia base empírica que la

los trabajadores organizados, ya sea mediatizados o reprimidos, bálsamo que le dio sentido a los sacrificios del presente (de los setenta, los ochenta y en algunos países los noventa) con la promesa de lograr mayor bienestar en el futuro: el sacrificio de hoy será recompensado en unos pocos años más, beneficiará, sin duda, a sus hijos. Por otra parte, sirvió para legitimar la concentración de los ingresos en manos de los estratos altos de la sociedad.

Los aires democráticos que soplaron sobre la mayoría de nuestros países desde la década de los noventa y los nuevos desarrollos teóricos y metodológicos que tuvieron lugar en el pensamiento económico y social académico, mudaron su perspectiva que llevó ahora a la conclusión, que la desigualdad es mala para el crecimiento económico. Idea que coincide con los planteamientos que ha mantenido la CEPAL por más de ocho décadas<sup>38</sup>.

### **3. La desigualdad en el ingreso y sus consecuencias sociales**

La relación entre desigualdad y pobreza no es directa ni simple, sin embargo, en términos generales se puede sostener que dado un nivel de ingreso per cápita, mayores niveles de desigualdad tenderán a generar aumentos en la prevalencia de la pobreza o, puesto de otro modo, en sociedades en que el ingreso tiende a concentrarse en pocas manos, la reducción en la pobreza por el crecimiento del ingreso per cápita tenderá a ser más lenta que en países más igualitarios.

Por otra parte, el avance del mercado y el retiro del estado, en congruencia con el denominado cambio estructural, que se concretó en una serie de medidas económicas sistematizadas en el Consenso de Washington (Williamson 1990, Ochoa S. e I. Yaschine, 2019, pp 199- 205), creó las condiciones para que los altos niveles de desigualdad en la distribución del ingreso repercutieran sobre la desigualdad social. En la medida que

---

relación planteada por Huntington no es consistente con la información empírica, ya que, si bien es cierto que los gobiernos autoritarios invierten más que los democráticos, la eficacia de la inversión es más reducida de modo que, concluyen, no hay relación entre tipos de regímenes y crecimiento económico.

38 El análisis del cambio en el lema de la desigualdad es "buena" a que es "mala" para el crecimiento económico se puede consultar en Cortés (2021).

el estado se retira de las actividades económicas y se transforma en el regulador de la provisión de bienes y servicios, tales como la salud, educación, producción y financiamiento de viviendas, abasto de agua potable, generación y distribución de la electricidad, y un largo etcétera, el abasto se logra en los distintos mercados, sean o no competitivos. Como consecuencia aquellas personas que más dinero poseen pueden comprar más y mejores mercancías y servicios.

Así, por ejemplo, los servicios educativos se ofrecen en un abanico de escuelas a distintos precios y como consecuencia los hijos de las familias con más recursos económicos, tienen la posibilidad de alcanzar los niveles más avanzados del sistema educativo, no solo por los niveles de ingresos de sus hogares, sino también porque han cursado sus estudios en escuelas privadas, que les proporcionan información y formación académica que satisfacen estándares internacionales, que junto a la enseñanza en idiomas extranjeros, les facilita el ingreso a las universidades del país, de América del Norte o Europa. Otras familias pueden pagar escuelas y universidades privadas de calidad inferior, pero, se supone (supuesto que en muchos casos es falso), que proporcionan mejor formación e información que la impartida en los establecimientos públicos. Como consecuencia de la profunda desigualdad y del bajo nivel de los ingresos medios, una parte sustancial de la población de nuestros países dispone de recursos económicos únicamente para acceder a la educación pública o a la que proporcionan los establecimientos educativos privados que no son de élite, y no son excepcionales los casos en que las carencias económicas obligan a las familias a retirar a sus hijos de la escolarización formal para trabajar y obtener así el dinero que necesitan para su reproducción cotidiana.

Esta diversidad de situaciones sociales cristaliza en una estratificación de los logros educativos (o, del capital humano, si se emplea la jerga dominante) que depende, en gran medida, de las condiciones económicas que viven nuestros países, pero particularmente de la profunda desigualdad en la distribución del ingreso. Es motivo de preocupación la inequidad en el acceso a la educación, pues no solo es un factor de integración social,

sino es la puerta de entrada a las nuevas tecnologías productivas, a la información y a la comunicación, pilares del desarrollo económico del siglo XXI.

La educación como mercancía no es un caso aislado, lo mismo ocurre con el mercado de la salud que ha dado origen a hospitales y clínicas privadas que proporcionan los servicios que antiguamente suministraba, casi en su totalidad, la red de salud pública. El avance del mercado por sobre el estado también se ha extendido a la protección social, así la jubilación pasó de un sistema de solidaridad intergeneracional, a uno individual (ahorro para el retiro) dando pie a que se agreguen al “negocio” empresas privadas codo a codo con los institutos estatales de seguridad social. También se han abierto espacios de negocios en cuanto a los eventos fortuitos de la vida, que ha llevado a la expansión del mercado de los seguros de vida y de gastos médicos mayores. Al retirarse el estado del proceso de construcción urbana en los sectores populares, estimuló el desarrollo del mercado inmobiliario (González de la Rocha y Escobar, 2022). Incluso el mercado penetró profundamente en los procesos electorales de modo que la lucha por ocupar puestos de representación pública requiere de fuertes sumas de dinero; las posibilidades de acceder a cargos por medio de elecciones están atadas al financiamiento de costosas campañas mediáticas, lo que en última instancia refuerza la concentración del poder político y económico.

El escaso dinamismo económico, la consiguiente precaria creación de empleos, el avance de la idea que cada quien es responsable de sus decisiones (individuación) han debilitado la organización sindical. En México, los salarios se han contraído en términos reales a pesar de que ha tenido lugar una recuperación en los últimos años, lo que ha repercutido sobre la desigualdad en la distribución del ingreso. El incumplimiento de los derechos laborales, los bajos niveles de remuneración y la inestabilidad en el empleo, aunados a los sectores de la población forzados a generar sus propias actividades económicas (auto-empleo), merman las posibilidades de inclusión ciudadana de los trabajadores, generando procesos de exclusión y acentuación de las inequidades sociales.

La desigualdad en la distribución del ingreso repercute en el empleo, la educación, la salud, la vivienda, la seguridad social, el espacio público y residencial, etc., y segmenta la vida social. Las personas tienden a aglomerarse en el espacio según sus condiciones socio económicas, a residir en sectores delimitados en las ciudades, y también a asistir a espacios públicos espacialmente circunscritos, como parques, cines, teatros, bares, cantinas y lugares de recreación, donde la mezcla social es mínima. Así los países se transforman poco a poco, concentrando el poder, la riqueza y los ingresos, pagando el costo en términos de la pérdida en cohesión social: cada vez es menor el número de nacionales de un país que comparten un mismo proyecto social, a la vez que aumenta el número y grupos de los “otros”, ajenos y desconocidos.

En breve, la inequidad en la repartición del ingreso tiene repercusiones políticas, sociales y culturales de importancia, y a la vez juega un papel central en las condiciones de vida de la población, en el crecimiento económico y en el funcionamiento de la sociedad.

#### **4. Aproximaciones conceptuales a la desigualdad en la distribución del ingreso en América Latina: una síntesis**

En la Región la desigualdad en la distribución del ingreso ha sido estudiada desde dos grandes avenidas conceptuales: la economía académica u ortodoxa y el pensamiento cepalino.

##### *4.1. La aproximación de la economía académica*

En las dos últimas décadas del siglo XX la mayoría de los países de América Latina abandonaron el modelo de desarrollo hacia adentro y emprendieron el proceso de cambio estructural que consistió en la adopción, si no de la totalidad, por lo menos de una parte importante, del conjunto de medidas económicas codificadas por Williamson (1990), que se ha popularizado con la etiqueta Consenso de Washington. El nuevo modelo cambió el balance de poder entre estado y mercado. Pasó a la preeminencia del mercado sobre el estado en contraste con la etapa sustitutiva de importaciones en que el estado jugaba el rol central. Según

las nuevas concepciones, el papel del estado, además de limitarse a mantener el orden social y crear las condiciones para que los mercados operen libremente, solo debe intervenir en los casos en que haya fallas de los mercados, es decir, cuando la libre operación de éstos no alcance sus óptimos. La nueva perspectiva económica vino acompañada de la idea de que toda explicación de los fenómenos sociales debe construirse a partir de las elecciones y decisiones (racionales) de los individuos. Y, en cuanto a la explicación de la desigualdad en el ingreso, se recurre, en algunos casos, a la teoría del capital humano fraguada en la Escuela de Economía de la Universidad de Chicago y, en otros, a la teoría de las capacidades de Amartya Sen.

Hay autores que en la explicación de la desigualdad destacan el papel que juegan los mercados de créditos o de seguros. Argumentan que son imperfectos pues obstaculizan que los ricos presten a los pobres, en cuyo caso la solución de mercado no es la óptima, al no aprovecharse las mejores iniciativas de inversión, y, por tanto, el producto alcanzado es subóptimo, además, sostienen que el funcionamiento regular de estos mercados provoca mayor desigualdad porque las tasas de rentabilidad son mayores para los ricos que para los pobres (De Ferranti et al., 2003, pág. 12). Otros, como Bourguignon, completan la explicación al señalar que se podría generar menor desigualdad en la distribución del ingreso si se redistribuyese el capital –no solo financiero sino también el capital humano– en favor de los pobres. Son éstos los que suelen tener acceso restringido a los mercados de capitales por falta de colaterales o, en el caso del capital humano, escasez de recursos para financiar la educación de los hijos. Los mayores niveles educativos se traducen en calificación laboral y en conjunto con las buenas ideas de inversión surgidas en los sectores sociales de recursos económicos escasos, si se pudieran aprovechar, aumentarían la eficiencia de la inversión y por esa vía crecería el producto (Bourguignon, 2004, pág. 15). Birdsall et al. (2010, pág. 31) plantean, que una de las fallas del Consenso de Washington fue no considerar la desigualdad y sin poner en duda el conjunto de medidas que lo definen (disciplina fiscal, política macroeconómica anticíclica, etc.), proponen nuevas áreas para la política pública que derivan del diagnóstico de las fallas en el mercado financiero y las limitaciones de los sectores de menores recursos para tener acceso al capital humano: redes de



protección social, mejora en la escolaridad de los pobres, apoyo a los micro negocios, protección a los derechos laborales y movilidad social; atacar la corrupción y la discriminación, reorganizar los mercados de tierra y servicios públicos manejados por los propios consumidores.

Debe notarse que estos planteamientos conceptuales se encuentran en la base de las políticas sociales diseñadas y aplicadas en nuestros países a partir de la década de los noventa: programas de apoyo financiero a la pequeña y micro empresa y los dedicados a proporcionar educación, salud y alimentación a los hogares en condición de pobreza y a través de ellos fortalecer el tiraje social de modo que los pobres asciendan por la pirámide social. En el ataque a la corrupción y a la discriminación ha jugado un papel importante la creación, en el país, de un sistema de evaluación de la política pública, como el desarrollado por el CONEVAL.

Lo que sí hay que destacar es que los planteamientos de política social de esta corriente buscan corregir las fallas de mercado, por un lado, e intentan, por otro, regular los factores que están fuera del ámbito de decisión de los individuos para “nivelar las oportunidades para que el género, la raza o etnicidad, el lugar de nacimiento, el entorno familiar y otras características que están fuera del control del individuo, no influyan en los resultados de una persona. El éxito en la vida debe depender de decisiones de los individuos, el esfuerzo y talento, no en sus circunstancias al nacer” (Banco Mundial, 2022).

#### *4.2. La desigualdad en el pensamiento cepalino*

Los primeros planteamientos de la CEPAL sobre las condicionantes de la desigualdad en la distribución del ingreso fueron desarrollados tempranamente por Raúl Prebisch (1949), quien en disputa con las teorías dualistas dominantes en aquella época sostuvo que el subdesarrollo era un modo de funcionamiento y no un simple atraso, lo que abrió un frente de disputa con aquellas teorías que suponían que el crecimiento seguía etapas férreas, por las cuales transitarían todos los países.

La tesis original de Prebisch combinaba el efecto negativo de la inelasticidad de la demanda de las materias primas sobre los términos del intercambio y las asimetrías en el funcionamiento de los mercados laborales

del centro y de la periferia (Ocampo J. y M. Parra, 2003). La inserción de los países de América Latina en el mercado mundial generaba asimetrías estructurales entre los sectores vinculados con las exportaciones y los relacionados con el mercado interno, cuyo origen decantaba de la especialización, en contraste con la homogeneidad estructural en los países centrales. El deterioro tendencial de los términos del intercambio ponía límites al ahorro y a la inversión interna, y la desigual distribución del progreso científico-técnico llevaba a que los países desarrollados se apropiasen de los aumentos en la productividad del trabajo.

Se acuñó el concepto heterogeneidad estructural para describir la dispersión de la tecnología en las economías periféricas que está asociada a un amplio abanico en la productividad del trabajo, la segmentación de los mercados, y en consecuencia a una amplia desigualdad en la distribución del ingreso. De este argumento deriva que de continuar la especialización productiva –explotando las ventajas comparativas– los países de América Latina caerán en una trampa de subdesarrollo con elevados niveles de desigualdad económica.

Estas ideas han sido desarrolladas por varios investigadores ligados a, o funcionarios de la CEPAL, entre ellos habría que destacar las contribuciones de Aníbal Pinto, PREALC dirigido por Víctor Tokman, Fernando Fajnzylber y Pedro Vuscoviç. Una síntesis del desarrollo que ha alcanzado esta línea de pensamiento se encuentra en el Informe presentado por CEPAL en Brasilia, en el Trigésimo Tercer Período de Sesiones, en él se condensa sesenta años de investigación y teorización sobre el desarrollo económico, político, social y cultural de América Latina y El Caribe:

En gran medida la heterogeneidad estructural contribuye a explicar la profunda desigualdad en América Latina y el Caribe, ya que las brechas de productividad reflejan, y a la vez refuerzan, las de capacidades, de incorporación del progreso técnico, de poder de negociación, de acceso a redes de protección social y de opciones de movilidad ocupacional ascendente en la vida laboral. En la medida que los sectores de baja productividad presentan enormes dificultades para innovar, adoptar tecnología e impulsar procesos de aprendizaje, la heterogeneidad interna agudiza los problemas de competitividad sistémica. Esto de modo que se generan círculos viciosos no solo de pobreza y bajo crecimiento, sino también de lento aprendizaje y débil cambio estructural (CEPAL, 2010, pág. 92).

Estas ideas, cuyo origen se remonta a la década de los cincuenta del siglo pasado, coinciden con el planteamiento actual de la economía ortodoxa en que la desigualdad en los ingresos, tiene una relación inversa con el crecimiento económico: a mayor desigualdad, menor crecimiento. Sin embargo, debe notarse que difieren en la dirección de la relación, no sería el crecimiento económico el que induciría los cambios en la desigualdad, sino la desigualdad, derivada de la dispersión de las productividades, la que limitaría las posibilidades de crecer.

También hay que destacar que, desde la perspectiva de la CEPAL, no se superarán los problemas de desigualdad social sin una participación activa del Estado.

Un crecimiento económico fincado en una mayor convergencia productiva y territorial y una generación de empleos de calidad, es la base para avanzar hacia sociedades más integradas. Como se ha planteado a lo largo del documento, el papel del Estado es decisivo en todos estos frentes. También lo es en la provisión de bienestar, de desarrollo humano y de protección frente al riesgo. (CEPAL, 2010, pág. 206).

El Informe del año 2012, dedicado a analizar los vínculos entre el cambio estructural y la desigualdad, presentado en el trigésimo cuarto período de sesiones de la CEPAL, en San Salvador, pone el énfasis sobre el cambio estructural entendido en su concepción primigenia, -que dista del concepto acuñado por el neoliberalismo que se ha popularizado en las últimas tres décadas- como la realización de cambios cualitativos en la estructura productiva procurando mayor participación de los sectores intensivos en conocimiento y en la difusión de la tecnología al conjunto del sistema, lo que genera oportunidades de empleo en sectores de mayor productividad y una menor ocupación en el sector informal (CEPAL, 2012, pág. 19). Al reducirse la heterogeneidad estructural disminuye la desigualdad (CEPAL, 2012, pág. 20).

Al adoptar una política industrial para provocar el cambio estructural, impulsado por el estado, con el norte de abatir la heterogeneidad estructural y en consecuencia reducir los elevados niveles de desigualdad de América Latina, se crean las condiciones que hacen políticamente viable establecer pactos entre los actores para una mejor distribución de la riqueza, y con el

avance de la formalidad en el mundo de la producción se facilita el diálogo entre los actores, lo que proporciona un soporte institucional para hacer efectiva la titularidad de los derechos (CEPAL, 2012, pág. 20).

El pensamiento cepalino ofrece una vuelta de tuerca al prever que la trayectoria de crecimiento de los países de la Región está alcanzando serios límites para asegurar el bienestar creciente de su población, por ello es necesario concertar un pacto, entre actores políticos y sociales, sobre las normas y organismos que aseguran su cumplimiento, así como sobre las políticas públicas que garantizarían que la nueva trayectoria sea efectiva (CEPAL, 2014, pág. 312).

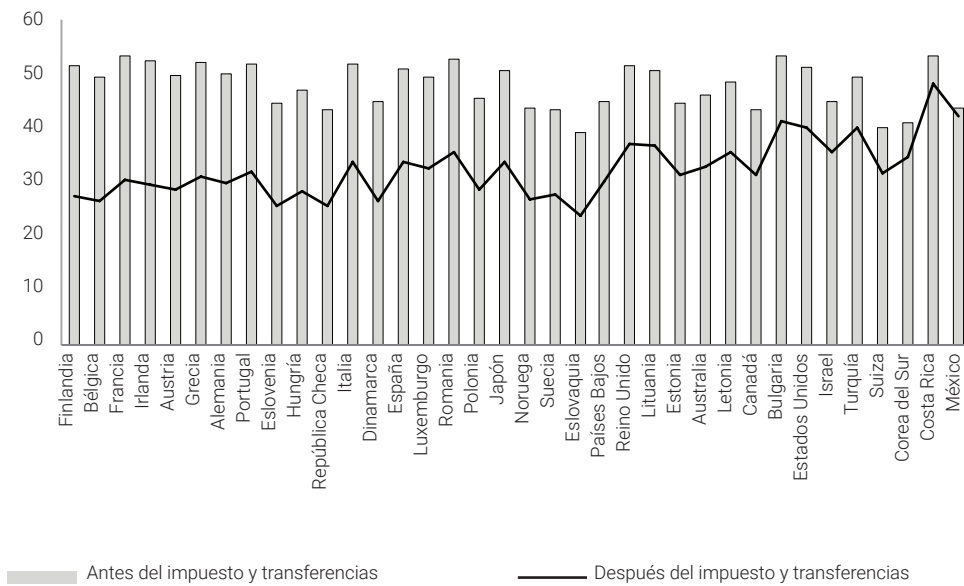
## **5. Medidas de Política**

A continuación, se comentan brevemente opciones de política social y económica que podrían emplearse, para disminuir la desigualdad en la distribución del ingreso, de acuerdo con los desarrollos conceptuales presentados. La idea no es promover una u otra sino desplegar la caja de herramientas disponibles para alcanzar mayores niveles de equidad en la distribución del ingreso.

*5.1. La política fiscal es el recurso más empleado para abatir la desigualdad. Habitualmente combina una política de tributación progresiva acompañada por gasto social orientado en favor de los sectores sociales de menos recursos económicos*

Datos de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) para 2018 permiten apreciar que, en México, en comparación con los países de la OCDE, la desigualdad en los ingresos antes de impuestos y transferencias no es muy diferente al resto de los países, sin embargo, es el único país en que la inequidad no se modifica por la actuación fiscal del gobierno.

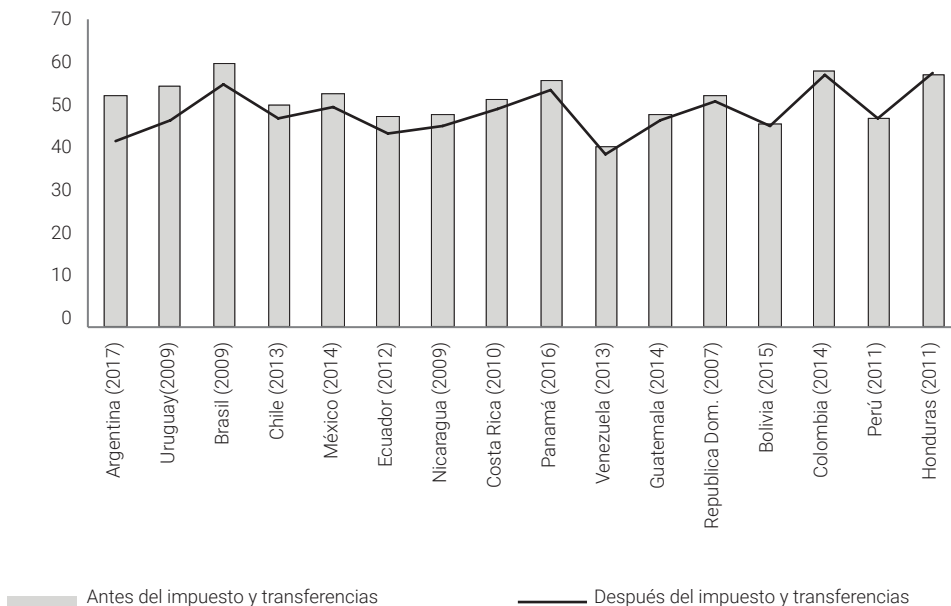
**Gráfico 3. Índice de Gini antes y después de impuestos y transferencias (2018)**



Fuente: OCDE. Stat Web Browser. <https://stats.oecd.org>

En comparación a los países de América Latina México no es un caso excepcional, los únicos países en que la actuación fiscal reduce la desigualdad son Argentina, Uruguay y Brasil.

**Gráfico 4. Índice de Gini antes y después de impuestos y transferencias para América Latina**



Fuente: OCDE. Stat Web Browser. <https://stats.oecd.org>

Estos datos muestran que hay espacio para reducir la desigualdad a través del sistema tributario y de una política de transferencias que efectivamente haga llegar los recursos a los sectores pobres.

5.2. Una política más radical de redistribución de los ingresos se podría lograr a través del diseño de un Ingreso Básico Universal (IBU). La posibilidad de llevar a la práctica esta política en México, debería ser discutida con rigor y profundidad. Sus características, el monto del apoyo, cobertura y costo debería ser calculado, así como evaluar las posibilidades de ser operativo en el país

5.3. Desde la perspectiva de la economía ortodoxa, la política social dedicada al combate a la desigualdad en la distribución del ingreso debería tomar en

*cuenta i) la posibilidad de diseñar programas de apoyo y financiamiento a los pequeños y micro productores del país y ii) un sistema de becas, que, de acuerdo con la norma legal vigente, financie a la población de escasos recursos. Sin embargo, hay que tomar en cuenta que la educación además del desarrollo de las capacidades, también debiera proporcionar las competencias necesarias para que los alumnos al egresar estén en condiciones, no solo de continuar los estudios en niveles educativos superiores, sino también de desempeñarse en el mercado laboral. Diseñar un sistema educativo con estas características es un problema complejo pues no solo involucra tener claros los propósitos y plasmarlos en los programas que debieran seguir las diversas materias, así como sus articulaciones, sino también debe tener en cuenta que el ritmo de la economía es diferente al de la docencia por lo que se corre el peligro de que las competencias adquiridas en la educación no sean las requeridas por el aparato productivo al momento de egresar. Este es un problema que debe ser planteado y analizado desde diversas disciplinas, pero orientadas por la pedagogía.*

*5.4. La desigualdad seguirá siendo elevada mientras la economía del país tenga diferenciales marcados de productividad, como las que existen entre la industria automotriz y la producción de maíz en los Altos de Chiapas.*

Siguiendo los planteamientos de la CEPAL, habría que considerar como meta a alcanzar en el mediano plazo, disminuir la heterogeneidad estructural, y de paso la desigualdad, teniendo en claro que para ello es necesario que, bajo la conducción del Estado, y por medio de la política industrial, se realicen los cambios cualitativos que requiere la estructura productiva. Hay que dar mayor participación a los sectores intensivos en conocimiento y a través de ellos difundir la tecnología al conjunto del sistema. De este modo se lograría generar oportunidades de empleo en sectores de mayor productividad y una menor ocupación en el sector informal. La política industrial y la reducción de los niveles de desigualdad crearían las condiciones para construir pactos políticos entre los diversos actores sociales para alcanzar una mejor distribución de la riqueza y del ingreso.

## Referencias

- Banco Mundial. (2022). *Banco Mundial*. <https://www.bancomundial.org/es/topic/poverty/lac-equity-lab1/equality-of-opportunities>
- Birdsall, N., De la Torre, A., y Valencia, F. (2010). The Washington Consensus: Assessing a damage brand. (Center for Global Development, Ed.) *Working Paper 213*.
- Bourguignon, F. (2004). The poverty-growth-inequality triangle. Ponencia, *Indian Council for Research on International Economic Relations*, Nueva Delhi.
- CEPAL. (2006). *Panorama social de América Latina*.
- CEPAL. (2007). *Panorama social de América Latina 2006*. Naciones Unidas.
- CEPAL (2010). *La hora de la igualdad: Brechas por cerrar, caminos por abrir*.
- CEPAL (2012). *Cambio estructural para la equidad: Una visión integrada del desarrollo*.
- CEPAL (2014). *Pactos para la igualdad: Hacia un futuro sostenible*.
- Chancel, L., Piketty, T., Saez, E., Zucman, G. et al. (2022). *World Inequality Report 2022*. World Inequality Lab [wir2022.wid.world](http://wir2022.wid.world).
- Cortés, F. (2021). Acerca de la desigualdad en la distribución del ingreso en América Latina. En C., Barba, G., Ordóñez y Yasodhara S, (coords.) *La cuestión social en el siglo XXI*. COLEF-Siglo XXI.
- De Ferranti, D., Perry, G., Ferreira, F., y Walton, M. (2003). *Inequality in Latin America and the Caribbean: Breaking with History?* Banco Mundial.
- González de la Rocha, M. y Escobar González, I. (s.f.). *Urban Poverty, Housing and Gender in Guadalajara*. Changes and Continuities over Forty Years. [Inédito].
- Huntington S. (1968). *Political Order in Changing Societies*. New Haven, Yale University Press
- Ocampo, J., y Parra, M. (2003). Los términos de intercambio de los productos básicos en el siglo XX. *Revista de la CEPAL*(79).



OCDE. (2023). *Stat Web Browser*. <https://stats.oecd.org>

Ochoa S. y Yaschine, I. (2019). Contexto socioeconómico para la comprensión de la evolución de la desigualdad del ingreso monetario en México, 1970-2014. En Cortés F. y A Salvia. (coords). *Argentina y México ¿Igualmente desiguales?* Siglo XXI-UNAM-PUED.

Prebisch, R. (1949). *El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas*. Naciones Unidas.

Przeworski A., Álvarez, M., Cheibub, J. A. y Limongi, F. (2000). *Democracy and Development: Political Institutions and Well-Being, 1950-1980*. Cambridge University Press.

Williamson, J. (1990). What Washington means by policy reform? En J. Williamson, Latin American Adjustment. *How Much has Happened?* Institute for International Economics.

El presente documento titulado “Ante la situación nacional: Reflexiones y propuestas 2024-2030”, corresponde a la integración de los textos base para la formulación de las Propuestas para los próximos años presentado por el Grupo Nuevo Curso de Desarrollo (GNCD), en el mes de septiembre del año 2023.

Los documentos que aquí se presentan son un referente del trabajo sistemático del GNCD; el lector encontrará un ejercicio de análisis y elaboración de recomendaciones para el diseño de una estrategia nacional de desarrollo sostenible, equitativo e igualitario, ambiental y territorialmente sustentable.

Esta aportación se suma a las que en años previos ha generado el GNCD para contribuir a la reflexión y el debate público. En el año 2019 se presentó el texto “Consideraciones y propuestas sobre la estrategia de desarrollo para México”, y entre 2020 y 2022 se ofrecieron planteamientos para renovar y orientar las políticas hacia un nuevo curso de desarrollo.

ISBN: 978-607-30-8971-5

