



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA  
DE MÉXICO**

**UNAM**  
**POSGRADO**  
CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

**PROGRAMA DE POSGRADO EN  
CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES**

**“Concentración del ingreso en Brasil y México: su evolución durante los  
últimos treinta años”**

TESIS

Que para obtener el grado de:

**Maestro en Estudios en Relaciones Internacionales**

Presenta:

**Erik Balleza Dávila**

**Directora de Tesis: Dra. Úrsula Oswald Spring**

Ciudad Universitaria, Agosto 2009



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

## *Agradecimientos*

*Un especial reconocimiento a mi padre por su ejemplo y afecto, a mi madre por su cariño y paciencia, y a mis hermanos por su amor, compañía y todo lo demás que nos mantiene unidos.*

*Una completa admiración a mis abuelos a quienes quiero y guardo en el corazón.*

*Una noble consideración a mis amigos por estos años que hemos convivido y por brindarme un cachito de su armonía.*

*Doy las gracias a mi tutora la doctora Úrsula Oswald S. por su guía y confianza y al maestro Alfonso Sánchez M. por sus acertados consejos durante estos últimos años.*

*Finalmente quiero expresar mi sinceridad a mis sinodales y a todos aquellos profesores que hacen de la UNAM una insigne institución.*

*Erik*

## Índice

<b>Introducción</b>	1
<b>Capítulo 1 La dinámica del desarrollo visto desde distintos enfoques</b>	5
1.1 Las tesis neoclásicas	6
1.1.1 El crecimiento (acelerado) requiere de (cierta) desigualdad que luego se corrige	6
1.1.2 El crecimiento genera desigualdad y más adelante estimula la equidad	9
1.2 La equidad favorece al crecimiento económico	10
1.3 El pensamiento económico latinoamericano	16
1.3.1 La teoría de la dependencia	16
1.3.2 El estructuralismo latinoamericano: los efectos de la distribución del ingreso en el crecimiento económico	24
1.4 La propuesta del PNUD y la estrategia de la CEPAL	42
1.4.1 El concepto de desarrollo humano	42
1.4.2 La estrategia transformación productiva con equidad	44
<b>Capítulo 2 Evolución de la desigualdad y la concentración del ingreso en Brasil y México durante los últimos treinta años</b>	52
2.1 Los determinantes de la desigualdad	52
2.1.1 Acceso a la educación	52
2.1.2 Acceso al empleo e ingresos salariales	57
2.1.3 Volatilidad macroeconómica	64
2.2 Desigualdad y concentración del ingreso: panoramas comparativos a nivel internacional	66
2.3 Evolución de la desigualdad y concentración del ingreso en Brasil y México	68
2.4 Distribución del ingreso por regiones y mapas de desigualdad	81

<b>Capítulo 3 Políticas en materia educacional y científico-tecnológica como elementos principales de la estrategia de desarrollo regional: medidas para una menor concentración del ingreso en Brasil y México</b>	93
3.1 Importancia de las políticas en educación superior y en ciencia y tecnología	94
3.2 Instrumentos para reducir las desigualdades regionales en Brasil	99
3.2.1 IDH, educación superior y ciencia y tecnología: Indicadores al interior de Brasil	99
3.2.2 Elementos a considerar para la elaboración de una política en Ciencia y Tecnología en Brasil	104
3.2.3 La Política de Desarrollo Regional de Brasil: una propuesta para reducir las desigualdades regionales en materia de ciencia y tecnología	106
3.3 Elementos para reducir las desigualdades regionales en México	114
3.3.1 IDH, educación superior y ciencia y tecnología: Indicadores al interior de México	114
3.3.2 Elementos a considerar para la elaboración de una política en Ciencia y Tecnología para México	123
3.3.3 Hacia una Estrategia de Desarrollo Regional de México	125
<b>Comentarios finales</b>	131
<b>Bibliografía</b>	137

## Índice de tablas, esquemas, gráficos, cuadros y mapas

### Tablas

1.1	Distribución del ingreso por quintiles en Brasil 1960 – 1970	11
2.1	Años promedio de educación para 15 países por decil de ingresos (áreas urbanas)	54
2.2	Porcentaje de estudiantes de acuerdo al nivel de desempeño en la escala de ciencias, PISA 2006	56
2.3	Puntuaciones de desempeño según área temática, PISA, 2006	57
2.4	Brasil y México: Comportamiento del índice de Gini (años ochentas)	65
2.5	Población, paridad de poder adquisitivo y desigualdad	66
2.6	Distribución del ingreso en Brasil 1977 – 2007 (porcentajes)	69
2.7	Concentración del ingreso en Brasil 1977 – 2007	70
2.8	Distribución del ingreso en México (participación en el ingreso de los hogares, porcentajes)	73
2.9	Medidas de desigualdad del ingreso en México 1992 - 2006	76
2.10	Brasil y México exportaciones hacia el mundo 1970, 1980, 1990, 2000 y 2006 (porcentajes)	80
2.11	Brasil: Exportaciones según países seleccionados (porcentajes)	80
2.12	México: Exportaciones según destinos seleccionados (porcentajes)	81
2.13	Distribución del ingreso por entidades en Brasil 1985 – 2007	81
2.14	Niveles de desigualdad y concentración del ingreso: Brasil (entidades) 2007	85
2.15	Medidas de desigualdad a nivel regional en Brasil 1995 – 2007	86
2.16	Participación de las regiones en la composición del PIB según actividad económica: Brasil 1997 – 2006 (porcentajes)	87
2.17	Participación de las regiones en el PIB de Brasil y promedio de crecimiento 1995 – 2006 (porcentajes)	87
2.18	Desigualdad por Entidad Federativa en México 1990 – 2000	88
2.19	México: Evolución Económica Regional 1993 - 2002	91
2.20	Participación del PIB por sectores y nivel regional 1993 – 2002	92

### Esquemas

1.1	Estructura productiva y pautas de consumo	30
1.2	Acceso a la transformación productiva con equidad	45

### Gráficos

2.1	Esperanza de escolaridad en años 1970-2007	53
2.2	América Latina (18 países): Jóvenes entre 15 y 19 años que no han culminado la educación primaria según quintiles seleccionados de ingresos alrededor del 2002 (en porcentajes)	55
2.3	América Latina (18 países): Participación de los ingresos del trabajo y los salarios en el ingreso total, alrededor de 2006 (áreas urbanas)	58

2.4	Brasil y México: Composición del ingreso total por fuente 2006	59
3.1	Participación sectores difusores de conocimiento y gasto en I+D (porcentajes)	97
3.2	Participación sectores difusores de conocimiento y patentes en Estados Unidos (porcentajes)	98
3.3	Cambio estructural y productividad en Brasil y Corea 1970 – 2000 (porcentajes y dólares)	103
3.4	Cambio estructural y productividad en México y Corea 1970 – 2000 (porcentajes y dólares)	122

## Cuadros

2.1	América Latina (13 países): Años de estudio promedio y tasas de retorno de la educación, alrededor de 1990 y 2002 (áreas urbanas)	61
2.2	América Latina (13 países): Experiencia Laboral alrededor de 1990 y 2002 (áreas urbanas)	62
2.3	América Latina (13 países) Desigualdad salarial y contribución porcentual de los factores explicativos, alrededor de 1990 y 2002 (áreas urbanas)	63
3.1	Matriz de Correlaciones	96
3.2	Participación de las Regiones en la Población, Producto Interno Bruto e Índice de Desarrollo Humano, Brasil 2004	100
3.3	Participación de las Regiones de acuerdo al IDH – educación, otros indicadores de educación y empleo calificado, Brasil 2004	100
3.4	Participación de las Regiones de acuerdo a los incentivos en investigación, investigadores, artículos, patentes y transferencia de tecnología, Brasil 2004 (porcentajes)	101
3.5	Participación de las Regiones en la Población, en el PIB, y su calificación en el IDH, México 2004	114
3.6	Participación de las Regiones en la Población, PIB, IDH – educación y otros indicadores de educación en México	115
3.7	Participación de las Regiones en la Población, PIB, becas y patentes en México (porcentajes)	116
3.8	Gasto en Investigación y Desarrollo Experimental (en relación al PIB de cada país)	117

## Mapas

2.1	Desigualdad del ingreso por entidades -Brasil 1985	83
2.2	Desigualdad del ingreso por entidades -Brasil 2007	84
2.3	Distribución estatal de la desigualdad en México	90
3.1	Mapa de la Política Nacional de Desarrollo Regional	107
3.2	Área de atención de las sub-regiones prioritarias para 2004 – PROMESO	108
3.3	Área de implementación del Programa CONVIVER	110
3.4	Extensión del Programa Franja de Frontera	112
3.5	México Infraestructura en carreteras 2006	129
3.6	México Proyección de Infraestructura en carreteras 2012	129
3.7	México Proyección de Infraestructura en puertos 2012	130

## Introducción

El estudio de Brasil y México abarca dos de los países en desarrollo más grandes y de ingreso medio. Ambos tienen abundantes recursos naturales y mantenían altas tasas de crecimiento durante el período que abarca desde la posguerra hasta la década de los ochenta, cuando se vieron afectados por la crisis de la deuda. Desde entonces, el desempeño económico de ambos países ha sido menor y la elevada concentración del ingreso ha mostrado una sorprendente estabilidad a lo largo de las últimas cuatro décadas.

En efecto, la concentración del ingreso es un rasgo estructural que tiende a reproducirse y perpetuarse en los distintos modelos de desarrollo por los que han transitado las economías latinoamericanas. Sin equidad social, no puede haber ni libertad ni democracia. Como sugiere Wallerstein (2003:237): “Nadie puede ser ‘libre’ para elegir, si sus elecciones están constreñidas por una posición desigual. Y nadie puede ser ‘igual’, si él o ella no tienen el grado de libertad que otros tienen, esto es si no gozan de los mismos derechos políticos y el mismo grado de participación en las decisiones reales”.

La concentración del ingreso debe ser revertida tanto por razones económicas, con el objeto de validar una estrategia de desarrollo centrada en el mercado interno, como también por razones sociales y políticas ya que los riesgos de ingobernabilidad que provoca la desigualdad social son reales. Así mismo, la persistencia de la concentración del ingreso en manos de las élites internas condiciona la existencia de patrones de consumo suntuario que no se corresponden con el grado de desarrollo alcanzado por las fuerzas productivas; configura un sistema productivo funcional con esos patrones; implica la desviación del excedente económico hacia fines distintos a la acumulación de capital; y al limitar el aumento de los ingresos de los trabajadores y de las grandes mayorías, traba la ampliación del mercado interno y genera tendencias que conducen a un bajo o nulo crecimiento de la economía.

La causa última de la concentración del ingreso es la existencia de una oferta ilimitada de mano de obra en el sector de subsistencia, lo cual impide el aumento de los salarios reales en el sector moderno exportador. En palabras de Arturo Guillén (2007: 221): “Esto fue así desde el modelo primario exportador, vigente hasta la Gran Depresión de los años treinta del siglo XX. El modelo de sustitución de importaciones (MSI) no resolvió la existencia de una oferta ilimitada de mano de obra, ni eliminó el carácter heterogéneo del sistema productivo y de la estructura social. El excedente estructural de mano de obra sin dejar de seguir presente en el sector rural, se trasladó a las grandes ciudades.

Sin embargo, la industria, a pesar de su dinamismo, no logró absorber a los vastos contingentes de mano de obra, dando lugar al surgimiento del subempleo urbano y a nuevas formas de marginación (...) La industrialización latinoamericana se dio sin provocar una ruptura entre la oligarquía exportadora y la burguesía industrial. La industrialización entrañó una recomposición del *bloque dominante*, más que un desplazamiento de las viejas élites. Un proceso parecido se ha dado ahora con el modelo neoliberal”.

El propósito de ésta investigación es aclarar que tanto la desigualdad como la concentración del ingreso en Brasil y México son fenómenos complejos y multifactoriales,



ambos tienen profundas raíces históricas y asumen distintas expresiones. Se manifiestan en niveles fuertemente diferenciados al interior de las regiones y entidades de cada país.

Así mismo, la presente tesis analiza las posibles relaciones entre la distribución del ingreso, el crecimiento económico, la desigualdad social y regional y las crisis periódicas con las políticas educativa y de desarrollo en ciencia y tecnología. La hipótesis central es que para lograr una mejor distribución del ingreso se requieren de políticas públicas que busquen no sólo el crecimiento económico sino que además privilegien el desarrollo social y la redistribución del ingreso. Entre tales políticas se destacan las enfocadas a promover la educación superior, la ciencia y tecnología, junto con la infraestructura ya que a través de ellas es posible contribuir en la disminución de la desigualdad al interior de ambos países.

La elección de Brasil y México responde a que son los países con mayor población en América Latina y ambos registran elevados índices de desigualdad en la distribución del ingreso. No obstante han recorrido distintos caminos para hacer frente directa o indirectamente a tal desigualdad. De ahí la necesidad de concebir de manera integral el desarrollo por lo que se explora no sólo el ámbito económico o las condiciones necesarias para alcanzarlo, sino también la importancia de elementos claves como el fomento a la educación y a las actividades en ciencia y tecnología.

En cuanto a su organización, el actual trabajo de investigación consta de cinco partes. La presente introducción, tres capítulos y un apartado que reúne los principales comentarios. En el primer capítulo “La dinámica del desarrollo visto desde distintos enfoques”, se exponen los principales debates teóricos entorno a la relación entre crecimiento y desarrollo económico. Dicho capítulo no pretende ser exhaustivo su objetivo es acercarse a algunas de las interpretaciones acerca del crecimiento y el desarrollo.

En un primer plano, se contrastan los planteamientos neoclásicos de Walt Whitman Rostow y Simon Kuznets, con las aportaciones de Gunnar Myrdal y Amartya Sen. En segundo lugar, se presentan las contribuciones del pensamiento latinoamericano con la intención de dar a conocer elementos que sirvan para trazar un panorama del contexto vivido en las economías de la región y entender porque existe tanta desigualdad, así como de exponer las principales ideas y críticas originadas al interior de América Latina partiendo de las reflexiones de la Teoría de la Dependencia y del pensamiento estructural latinoamericano.

Por último, dentro del primer capítulo se retoman algunas de las recomendaciones elaboradas por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Por un lado, se considera el enfoque de desarrollo humano que desde la década de los noventa ha venido empleando el PNUD en sus Informes de Desarrollo Humano, en los cuales lleva de la mano el crecimiento, la equidad y la seguridad humana.

Se indica que el concepto de desarrollo humano parte del supuesto de que para lograr el avance de una población no basta con considerar apenas el crecimiento económico, el cual es una condición necesaria pero no suficiente para el desarrollo humano,

ya que concibe a éste como un valor vinculado a la libertad de las personas para ser o hacer, para elegir formas de vida alternativas a partir de sus propios objetivos.

Por otra parte, destacamos las valiosas aportaciones de la Comisión, muy en particular las originadas a partir de su propuesta “transformación productiva con equidad”, que ha constituido la piedra angular en torno a la cual ha gravitado el pensamiento de la institución durante las últimas dos décadas.

El segundo capítulo “Evolución de la desigualdad y la concentración del ingreso en Brasil y México durante los últimos treinta años”, se comprende de cuatro partes. La primera parte busca establecer un diagnóstico genérico sobre los principales determinantes de la desigualdad. En dicho apartado se subraya que las causas o factores estructurales que explican los altos niveles de desigualdad, son precisamente aquellos que constituyen un sistema de perpetuación y agudización en el tiempo de la brecha de ingresos entre distintos grupos sociales.

Entre esos factores importa mencionar tanto las capacidades inherentes a cada individuo (incluyendo su salud, su educación y su nutrición) y las barreras al acceso al conocimiento y a los empleos de calidad, ya que tales elementos afectan de manera directa a la principal fuente de ingreso de la gran mayoría de la población. Igualmente se observa el efecto que producen los ciclos de expansión y contracción del crecimiento económico durante las últimas dos décadas con respecto a la concentración del ingreso.

La segunda sección cristaliza una comparación de los distintos grados de desigualdad a nivel internacional con la finalidad de comprobar que los distintos grados de desigualdad y concentración del ingreso existentes en Brasil y México se encuentran no sólo entre los más elevados a nivel regional sino también a nivel internacional.

El tercer apartado procura expresar la evolución de los niveles de desigualdad y concentración del ingreso en Brasil y México a lo largo de las tres últimas décadas. A partir del análisis de los documentos y series elaborados por el Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE) y por el Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA- por sus siglas en portugués) para el caso de Brasil, y a su vez a través de los presentados por el Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (INEGI) y la Secretaría de Desarrollo Social en lo que se refiere a México se elaboraron tablas que dan a conocer la estructura de la desigualdad y la concentración del ingreso, así como enfatizar ciertos contenidos.

La última parte del segundo capítulo se centra en el análisis de mapas de desigualdad y concentración del ingreso al interior y entre los países. El objetivo de esa sección es exhibir tanto tablas como mapas para ilustrar la desigualdad entre las entidades y regiones de los dos países y al mismo tiempo rescatar los principales factores que contribuyen a mantener tal distribución del ingreso.

Ahora bien, las considerables diferencias de desarrollo entre regiones y entidades obliga a reconocer a la desigualdad del ingreso como un problema persistente que habrá de

ser enfrentado por ambas sociedades, apoyándose en esfuerzos específicos para su reducción.

El tercer y último capítulo “Políticas en materia educacional y científico-tecnológica como elementos principales de la estrategia de desarrollo regional: medidas para una menor concentración del ingreso” está organizado en tres secciones. En la primera parte se realiza una breve exposición de algunas propuestas a nivel internacional (con énfasis en la educación superior y la ciencia y Tecnología) enfocadas a reducir las desigualdades en materia económica y social. En la segunda y tercera sección se analizan las principales tendencias que registra la educación superior, así como algunos indicadores en ciencia y tecnología en Brasil y México bajo una perspectiva regional con la doble finalidad de enfocar la atención en las políticas en materia educacional y en ciencia y tecnología de ambos países como acciones principales para contraer las desigualdades al interior de aquellos países y manifestar la importancia que tienen las estrategias de desarrollo regional en la disminución de los actuales grados de concentración y de desigualdad entre las regiones de Brasil y México.

En ese capítulo se indica que el desarrollo regional de Brasil y México se ha expresado históricamente en distorsiones territoriales que son producto de una excesiva concentración económica y desigual distribución de los beneficios. Las asimetrías espaciales son evidentes no sólo mediante la ubicación geográfica de las actividades económicas, o a través de la desigual distribución del ingreso, sino también entre elementos sociales como el nivel de educación, o la participación de empleo calificado, e incluso considerando los esfuerzos en ciencia y tecnología y las inversiones en infraestructura, los cuales han favorecido a las regiones del Sur y Sureste de Brasil y a las regiones del Norte y Centro de México.

Por ello uno de los objetivos principales del tercer capítulo es evaluar los diferentes esfuerzos que el gobierno de Brasil y el de México han venido implementando en busca de una inclusión equitativa de las áreas menos desarrolladas. El otro objetivo es destacar el papel que desempeñan las políticas públicas en educación y en ciencia y tecnología como acciones principales para contraer las desigualdades al interior de ambas sociedades. En ese sentido el capítulo plantea la complejidad que envuelve la elaboración del desarrollo regional y su articulación con las políticas públicas en educación y en ciencia y tecnología.

Por último, en los comentarios finales se verifica la necesidad de recurrir a perspectivas integrales del desarrollo debido a que el mismo, como conceptualización y como proceso histórico es el resultado de una búsqueda, no acabada, de la humanidad para superar condiciones de desigualdad, pobreza, inseguridad, discriminación y dependencia, que dificultan e impiden la realización y el logro de una vida digna a un número cada vez mayor de seres humanos.

## Capítulo 1 La dinámica del desarrollo visto desde distintos enfoques

A finales de los años cincuenta y sobre todo durante los años sesenta, la relación entre crecimiento y distribución del ingreso ha constituido un campo de estudio e investigación que ha despertado gran interés. Cada vez más autores se preocupan por mejorar el bienestar colectivo en términos de crecimiento y equidad.

El propósito de este capítulo es contraponer distintos enfoques con relación al crecimiento y la distribución del ingreso a fin de, por un lado, contar con elementos claros para acercarse a una perspectiva integral del desarrollo, y por otro, resaltar la importancia intrínseca que dicha relación produce en la dinámica del desarrollo<sup>1</sup>.

En primer lugar se exponen de manera general dos tesis neoclásicas: a) las “etapas de crecimiento” propuesta por W. W. Rostow y b) el trabajo pionero de Simon Kuznets y su famosa “hipótesis U”. Ambas tesis indican que el crecimiento acelerado requiere cierta desigualdad que luego se corrige. Tales planteamientos se contrastan con las aportaciones de economistas que conciben al desarrollo de manera integral y explícitamente abogan en que una mayor equidad favorece al crecimiento y desarrollo de los países. En particular se destacan los trabajos de Gunnar Myrdal y Amartya Sen.

En segundo lugar se describe el pensamiento latinoamericano con la intención de dar a conocer elementos que sirvan para trazar un panorama del contexto vivido en las economías de la región y entender porque existe tanta desigualdad, así como de exponer las principales ideas y críticas originadas al interior de América Latina. De tal modo, la siguiente sección procura sintetizar las reflexiones del enfoque dependentista y del pensamiento estructural latinoamericano.

En tercer lugar se retoman algunas de las recomendaciones elaboradas por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Por un lado, se considera el enfoque de desarrollo humano que desde la década de los noventa ha venido empleando el PNUD en sus Informes de Desarrollo Humano, en los cuales lleva de la mano el crecimiento y la equidad. Por otra parte, destacamos las valiosas aportaciones de la Comisión, muy en particular las originadas a partir de su propuesta “transformación productiva con equidad”, que ha constituido la piedra angular en torno a la cual ha gravitado el pensamiento de la institución durante las últimas dos décadas.

Resta decir que en lo posible, además de presentar las ideas centrales de cada una de estas propuestas, se intentará dar referencias puntuales de cómo las distintas concepciones repercutieron en el aspecto económico y social de América Latina en general y en concreto en la formación económico social de Brasil y México.

---

<sup>1</sup> El concepto de desarrollo se refiere al estado al que arriba un país cuando su economía despliega sus potencialidades y se acerca al consumo en masa. En tal sentido se habla de países *desarrollados*, que son los más adelantados en cuanto a niveles de producción, tecnología y productividad, y países *subdesarrollados* o, *en vías de desarrollo*, para referirse a las economías de menores niveles de ingreso y productividad, que generalmente concentran su producción en el sector primario.

## **1.1 Las tesis neoclásicas - Relación de incompatibilidad tendente a compatibilidad**

En este apartado se exponen las perspectivas que apuntan hacia la relación de incompatibilidad tendiente a compatibilidad. La primera postura a considerar es la denominada “etapas de crecimiento” propuesta por W. W. Rostow; el segundo enfoque a revisar es el desarrollado a partir de los trabajos pioneros de Simon Kuznets y la abundante literatura que ésta ha generado intentando confirmar o rebatir su famosa “hipótesis U”.

### **a) El crecimiento (acelerado) requiere de (cierta) desigualdad que luego se corrige**

El pensamiento de los años cincuenta y principios de los sesenta se centra sobre todo en la teoría de las “etapas de crecimiento económico” sucesivas, a través de la cual, el proceso de desarrollo se observaba como una serie de etapas sucesivas por las que deben pasar todos los países. Michael Todaro (1982: 153) señala que la teoría de las “etapas del crecimiento económico” era primordialmente una teoría económica del desarrollo donde la cantidad y la combinación adecuadas de ahorro, inversión y ayuda extranjera era todo lo que se necesitaba para que los países (latinoamericanos) siguieran una ruta de crecimiento económico que históricamente habían seguido los países más desarrollados. En esta forma, el desarrollo era sinónimo del crecimiento económico.

Dentro de este enfoque se encuentran los defensores de la concepción evolucionista, representados por el historiador económico estadounidense W. W. Rostow, quienes consideran el proceso de desarrollo como una sucesión continua, lineal, de varias etapas por las que han de pasar todas las naciones en su transición de una situación de subdesarrollo a la de desarrollo.

Rostow en el capítulo inicial de su libro “Los estados del crecimiento económico, un manifiesto no comunista”, escribió:

Este libro presenta la forma en que un historiador económico generaliza el proceso de la historia moderna... Todas las sociedades pueden identificarse, en cuanto a sus dimensiones económicas, como pertenecientes a una de cinco categorías: la sociedad tradicional, las condiciones previas para el despegue hacia el crecimiento auto-sostenido, el despegue, el camino hacia la madurez, y la era del consumo masivo... Estas etapas no son simplemente descriptivas. No son una mera generalización de ciertas observaciones empíricas acerca de la secuencia del desarrollo de las sociedades modernas. Tienen una lógica y una continuidad intrínsecas... constituyen, en última instancia, tanto una teoría acerca del crecimiento económico como una teoría más general, aunque todavía muy parcial, de la historia moderna en conjunto (Todaro, 1982: 154).

Siguiendo esa lógica de las economías en su camino hacia la etapa del consumo masivo, sería absolutamente normal la situación descrita desde el punto de vista de la relación entre la distribución del ingreso y el crecimiento. En el sentido de que, cualquier país que pretenda recorrer las etapas necesarias del desarrollo así entendido, y más aún en las condiciones y en el periodo en que tal objetivo se persiguió en América Latina durante los años cincuenta y sesenta, suponía la concentración de una parte significativa de sus

recursos en inversiones destinadas hacia los sectores modernos estratégicamente localizados<sup>2</sup>, para transformar y dinamizar la economía.

Este imperativo orden de eventos implicaría por necesidad, desde el punto de vista financiero, la exigencia de un razonable nivel de ahorro, es decir, inhibir tales recursos del consumo y canalizarlos hacia la inversión adecuada al estilo de desarrollo pretendido.<sup>3</sup> Sólo así sería posible conseguir la diversificación de las estructuras económicas, la creación de nuevas actividades productivas y las respectivas infraestructuras complementarias -por regla general, bastante más intensivas en capital que las actividades “tradicionales”-, en el contexto del proceso de industrialización acelerada, de mecanización rural y organización de la población, en una progresión continua que trata de aproximarse a los indicadores característicos de las sociedades capitalistas desarrolladas.

De acuerdo con Antonio J. Avelas la estructura teórica con que se defienden los seguidores de la teoría de las “etapas de crecimiento económico”, se basa en los principios de inspiración keynesiana de que, *ceteris paribus*, bajo el supuesto de que todas las variables sean constantes, la propensión al ahorro es mayor entre mayor es el nivel de ingreso de las personas, lo cual significa que, para un monto dado del ingreso total, el ahorro será mayor entre *más desigual sea la distribución del ingreso*, es decir, entre mayor sea el porcentaje del ingreso nacional recibido por el pequeño núcleo de los muy ricos. Y esto será más válido entre más bajo sea el ingreso medio de un país: como las personas de bajos ingresos tienen una propensión al consumo que se aproxima a la unidad, es evidente que gasta en consumo (casi) todo su ingreso (véase Avelas, 1990: 509).

De tal forma, en los países pobres, donde es bajo el nivel de la producción y del rendimiento, y donde por eso mismo es mayor la necesidad de la inversión, es deseable que se verifique una concentración del ingreso encima de lo normal, que en aquella que se confirma en países ricos. Sólo así podría romperse el círculo vicioso de la pobreza y ocurrir el proceso de desarrollo económico, identificado -y este es otro supuesto de la tesis que ahora se analiza- con el mero crecimiento del Producto Nacional Bruto (PNB).

En países de bajo nivel de ingreso per cápita, la distribución desigual del ingreso sería, de esta manera, una condición indispensable para alcanzar tasas de ahorro más elevadas, para incrementar la inversión y acelerar el crecimiento económico, con lo que todos ganarían -quizás unos más que otros. De esta manera, las transitorias desigualdades sociales y sectoriales disminuirían a largo plazo, ya que la modernización de sectores tradicionales como la agricultura acabaría por realizarse en secuencia con el desarrollo de las actividades industriales y de servicios. Se consolidaría el mercado interno, aumentaría el poder de paridad adquisitiva, habría empleo y bienestar.

---

<sup>2</sup> Entre esos sectores se destacan el automotriz y el metal-mecánico, los cuales son objeto de estudio de otro apartado cuando se aborde el pensamiento estructuralista de la CEPAL.

<sup>3</sup> Tal estilo de desarrollo se basa en el supuesto de que la concentración del ingreso promueve los niveles de ahorro e inversión requeridos para sostener un crecimiento acelerado.

Antonio J. Avelas (1990: 567) retoma las observaciones de Aníbal Pinto para describir otras ventajas atribuibles a la distribución desigual del ingreso entre las que menciona que:

contribuiría a superar la “atomización” de las economías adolescentes y facilitaría la absorción de la tecnología moderna, en la medida en que promueve la concentración de los recursos; facilitaría la detección y captación de recursos por parte del Estado; permitiría la formación de una élite social, promoviendo el surgimiento de “talentos estratégicos” (técnicos, empresarios, etc.); aceleraría el desarrollo de las estructuras productivas por acción de la demanda diversificada inherente a ese patrón distributivo; (finalmente) en ciertas condiciones, y dada determinada constelación de recursos disponibles, la distribución desigual puede ser el único medio para asegurar el pleno empleo (o un empleo mayor) de los recursos disponibles, en particular el de la mano de obra, que podrá emplearse al servicio de los muy ricos (es la vieja idea malthusiana de que es el lujo y hasta el despilfarro de los ricos el que asegura la sobrevivencia de los pobres).

El propio Antonio J. Avelas señala que esa fue una de las líneas del pensamiento “oficial” brasileño para justificar los sacrificios impuestos a la gran mayoría de la población y para explicar el “milagro” económico así obtenido. Y advierte que la observación de Aníbal Pinto esta implícita en la aseveración de los principales responsables de la política económica del régimen militar, Mario H. Simonsen y Roberto de Oliveira Campos, cuando escriben que el primer requisito para el mantenimiento de un crecimiento rápido y duradero es el sostenimiento de una alta tasa de ahorro, por lo que parte del llamado milagro brasileño de la década de los sesenta debe imputarse a los sacrificios implantados durante la administración de Castellano Branco. La condición de lograr una elevada tasa de ahorro para alcanzar un crecimiento acelerado del PNB -visto como el único camino capaz de garantizar a largo plazo una distribución más igualitaria de las oportunidades- sirve de este modo para justificar los sacrificios impuestos a los trabajadores de la gran mayoría de la población brasileña, de modo particularmente gravoso a partir de 1964 (Avelas, 1990: 509-510).

Una perspectiva como ésta parte del principio de que la redistribución del ingreso y el crecimiento económico acelerado son objetivos incompatibles. Cualquier política que se oriente por propósitos igualitarios acabará por tener efectos contraproducentes, en la medida en que, al perjudicar el crecimiento económico acelerado, se termina por impedir el único camino que puede contribuir, a largo plazo, al mejoramiento del nivel del ingreso y la mayor igualdad de su distribución. Para quienes piensan de ese modo, la solución consiste en dejar que el proceso de crecimiento siga su curso normal y esperar a que sus efectos benéficos lleguen a todos.

## **b) El crecimiento genera desigualdad y más adelante estimula la equidad**

### *La hipótesis de Kuznets*

Se trata de una hipótesis de trabajo anunciada por Simón Kuznets en diciembre de 1954, en su *Presidential Address* ante la American Economic Association, según la cual la desigualdad existente en la distribución del ingreso aumentaría en las primeras fases de un proceso de desarrollo económico, estabilizándose al alcanzar cierto nivel de ingreso per cápita, para iniciar después una fase de reducción gradual de las desigualdades relativas en cuanto a la distribución del ingreso.

Salvador Pérez Moreno (Pérez, 2003: 10-11) refiriéndose al trabajo de Kuznets señala que entre los factores que pudieron haber repercutido en la disminución de la desigualdad, se encuentran la mayor igualdad observada en el producto por trabajador entre los principales sectores de la industria; la importancia creciente de los obreros cualificados dentro de la fuerza laboral; la disminución de la importancia relativa de los ingresos derivados de la propiedad, sobre todo a partir de la I Guerra Mundial; y los efectos igualadores de las dos guerras, que destruyeron algunas posiciones establecidas desde hacía mucho tiempo.

También tiene en cuenta aspectos como la progresiva convicción de que las desigualdades no eran necesarias -y justificadas- para el crecimiento económico a largo plazo y la filosofía igualitaria que acompaña al crecimiento económico moderno, que ejerce una presión continua para limitar la desigualdad de la renta. Esto ha supuesto la intervención gubernamental en asuntos tales como la educación, la herencia y el impuesto sobre la renta, la seguridad social, el empleo, etc.

Por otra parte, en cuanto a los cambios que deberían haber sido causa de una más acusada desigualdad Kuznets apunta, entre otras, las disparidades crecientes entre los sectores no agrarios; el crecimiento de la importancia relativa de las ocupaciones que exigen largos períodos de formación y comportan una mayor desigualdad a lo largo del ciclo vital; la continua emigración a las ciudades, procedente del campo o del extranjero, que puede haber engrosado las capas sociales más desfavorecidas de las urbes; y la mayor divergencia entre las rentas del sector agrario, originada por los cambios tecnológicos que favorecieron claramente a las grandes explotaciones en detrimento de las pequeñas unidades (Pérez, 2003: 12)

Pérez Moreno menciona que el propio Kuznets en repetidas ocasiones reconoce que las explicaciones aducidas son *ad hoc* y poco rigurosas, y que tales hallazgos empíricos no son tan completos como para permitir la formulación de hipótesis analíticas debidamente verificadas.

Pese a no contar con evidencias empíricas y explicaciones teóricas convincentes, Avelas Nunes (Avelas, 1990) indica que en el caso de Brasil, los resultados obtenidos por Kuznets se utilizaron como argumento de refuerzo para las posiciones de quienes defienden las estrategias de desarrollo orientadas con prioridad e incluso exclusividad hacia el crecimiento del PNB a un ritmo acelerado y que rechazan, en consecuencia, todas las



políticas que persigan expresamente los objetivos de solución más igualitaria del ingreso o de reducción (erradicación) de la pobreza.

Y continúa, si se considera que la creciente desigualdad en la distribución del ingreso es un fenómeno característico de las primeras etapas del crecimiento económico, pero que tal fenómeno desaparecerá de manera automática, en la secuencia del propio proceso de crecimiento, a medida que va creciendo el ingreso per cápita, a partir de cierto punto de inflexión, la actitud correcta sería la de acelerar el ritmo del proceso de crecimiento y esperar los resultados del llamado *trickle down effect*.

## **1.2 La equidad favorece al crecimiento económico**

La tesis que justifica la necesidad de la desigualdad del ingreso, basada en el hecho de que sólo de ese modo pueden alcanzarse los niveles de ahorro y de inversión indispensables para asegurar un ritmo significativo de desarrollo económico entendido éste como crecimiento económico ha sido cuestionada por varios autores, en especial a partir de los años setenta, en estudios donde se trata de demostrar que una distribución más equitativa del ingreso no tiene que traducirse, precisamente, en la reducción del ahorro y de la inversión productiva, y que un mayor grado de equidad puede tener inclusive considerables efectos positivos desde el punto de vista de crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB).

A principios de la década de los setenta, se observa un cambio notable de las opiniones tanto públicas como privadas acerca de las relaciones entre distribución de la renta y el crecimiento económico que modifica el planteamiento de la cuestión, ante la sospecha de que éste último por sí solo podía no resolver o aún aliviar el problema de la desigualdad. En los países desarrollados, el énfasis principal parecía desplazarse del crecimiento hacia una mayor preocupación por la “calidad de la vida” (Todaro, 1982: 223).

Ese desplazamiento también ocurre en los países pobres. Todaro indica que en estos países, el interés principal se centró en la cuestión del crecimiento frente a la distribución del ingreso y menciona que: “muchos países del Tercer Mundo que habían experimentado tasas relativamente elevadas de crecimiento económico en los años sesenta... empezaron a advertir que tal crecimiento había significado escasos beneficios para los pobres. Para estos cientos de millones de habitantes de África, Asia, el Medio Oriente y América Latina, los niveles de vida parecieron estancarse e incluso declinar en términos reales en algunos países” (Todaro, 1982: 223)

Como ejemplo de lo anterior, corresponde al economista Albert Fishlow el mérito de haber demostrado con claros argumentos que la acentuación de la desigualdad en la distribución del ingreso es una realidad en la historia del capitalismo brasileño, y que el crecimiento económico registrado en los años sesenta no consiguió aliviar la pobreza absoluta que continua afligiendo y afectando a un tercio de las familias brasileñas y a un porcentaje aún mayor de la población de Brasil.<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> En el segundo capítulo se expone una evaluación de la desigualdad y la concentración del ingreso en Brasil y en México así como los principales factores estructurales que reproducen la desigualdad del ingreso.

**Tabla 1.1 Distribución del ingreso por quintiles en Brasil 1960 - 1970**

Quintiles	Porcentaje de ingreso	
	1960	1970
20+	60.6	64.1
20	19.1	18.1
20	10.9	9.8
20	6.7	5.7
20-	2.7	2.3

Fuente: Tabla tomada de Antonio José Avelas Nunes (1990: 566).

Como se puede ver en la tabla anterior, el porcentaje del ingreso recibido por el 40% más pobre de las familias brasileñas pasó de 9.4% a 8.0% en 1970 mientras el 20% más rico incrementó su participación pasando de 60.6% a 64.1%, lo cual indica que a lo largo de ese periodo se acentúa la brecha entre ricos y pobres.

Se ha dicho que el énfasis principal -en torno al debate entre crecimiento y distribución del ingreso, parecía desplazarse del crecimiento hacia una mayor preocupación por los problemas de la pobreza y la desigualdad. A este respecto, Todaro señala que el pakistaní Mahbub ul Haq afirmó sucintamente que “se nos enseñó a cuidar de nuestro PNB porque éste se encargaría de la pobreza. Invirtamos esto y ocupémonos de la pobreza, que ésta se encargará del PNB” (véase Todaro, 1982: 224)

Por su parte, el economista sueco Gunnar Myrdal (Myrdal, 1973: 71-72), merecedor del premio Nobel en 1974, reconoce en su libro “Reto a la pobreza” que pese a que la cuestión de la igualdad sea básica en el desarrollo de los países subdesarrollados, ni en la literatura económica, ni en la planificación de estos países, la cuestión de la igualdad ocupó el lugar que debería. Y concluye que “la desigualdad y la tendencia a una creciente desigualdad se manifiestan en forma de toda una compleja serie de inhibiciones y obstáculos al desarrollo y que, por tanto, es necesario cambiar esta tendencia urgentemente promoviendo una mayor igualdad como condición de la aceleración del desarrollo.”

El autor sueco afirma que es solamente en las “sociedades del bienestar” más avanzadas y en fechas más recientes que se ha empezado a pensar que las reformas que aumentan el bienestar no sólo no representan un costo para la sociedad, sino que sientan las bases para un crecimiento más rápido y más constante.

Además, sostiene que hay una serie de razones generales que demuestran que los objetivos de crecimiento económico y de igualdad económica están en armonía y que, en los países subdesarrollados, alcanzar una mayor igualdad es casi una condición para crecer más rápidamente. Dichas razones son las siguientes:

- a) Argumentar que la desigualdad de la renta no es una condición para el ahorro ya que tiene poca relevancia en los países subdesarrollados, pues los grandes terratenientes y capitalistas suelen gastar sus rentas en consumos e inversiones conspicuas, enviando el dinero al extranjero.

b) La mayoría de la población de los países subdesarrollados están mal alimentadas y sufren deficientes condiciones de salud, vivienda, higiene y educación, lo que reduce la capacidad y los deseos de trabajar intensamente, repercutiendo en la productividad. Esto implica que la aplicación de medidas para aumentar el nivel de sus rentas aumentará la productividad.

c) La desigualdad social y la económica están íntimamente ligadas, siendo cada una de ellas causa y efecto de otra. Una mayor igualdad económica tiende a promover una mayor igualdad social, la cual estimula el desarrollo y conduce a un aumento de la productividad. O bien, un incremento de la desigualdad económica tendería a producir una mayor desigualdad social, ocasionando ello un descenso en la productividad y una subsiguiente ralentización del progreso económico, lo cual afectaría de manera adversa el desarrollo económico.

d) El objetivo de una mayor igualdad tiene, desde el punto de vista de la justicia social, un valor independiente y, por tanto, una mayor igualdad repercutiría favorablemente en vistas a la integración nacional (Myrdal, 1973: 77-78).

De tal forma que para Myrdal la consecución de ciertas cuotas de equidad en el mundo subdesarrollado parece ser una condición necesaria pero no suficiente. Más aún, reconoce también que en los países más avanzados, considerados como “sociedades de bienestar”, en los cuales los niveles de renta de los grupos menos privilegiados son mucho más altos, las continuas reformas igualitarias también han mejorado la productividad (Myrdal, 1973: 78).

Otra opinión a tener en cuenta es la presentada por William Cline, uno de los principales responsables del cambio ocurrido en la comprensión de los efectos de la distribución del ingreso sobre el nivel del ahorro y, por lo tanto, sobre el crecimiento económico. En un estudio de 1972, basado en el análisis de la realidad latinoamericana, dicho autor demuestra que, la redistribución del ingreso no afecta al ahorro personal, y que incluso en el contexto de las concesiones keynesianas acerca de la función-consumo, la redistribución del ingreso sólo afectará en forma negativa al ahorro si la tasa marginal de éste crece con el ingreso (lo que no siempre es confirmado por los datos empíricos). De ahí su conclusión en el sentido de negar fundamento a la tesis tradicional según la cual la transferencia de ingresos de los ricos hacia los pobres (y en especial de los empresarios a los trabajadores) se traduciría en la reducción del ahorro, perjudicando el crecimiento económico (véase Nunes, 1990: 514).

Por último, de entre los autores que postulan que la equidad favorece al crecimiento económico y que conciben al desarrollo de manera integral, es decir más allá del aspecto económico, para relacionarlo al ámbito político, social y cultural destacamos a Amartya Sen, premio Nóbel de economía de 1998. Su profunda preocupación por el estudio en torno a la desigualdad y a la pobreza, lo condujo a desarrollar y a formular propuestas en diversas direcciones, dando como resultado una obra de continuo perfeccionamiento y de un fuerte compromiso, de amplio espectro y de gran contenido analítico.

En sus trabajos se puede apreciar que Amartya Sen es un lector atento a la tradición clásica, tanto de la economía política como de la filosofía política, y al mismo tiempo alguien sensible a las peculiares formas de exclusión, y a las profundas desigualdades que

reducen, sino es que anulan, las libertades efectivas en un mundo donde enormes progresos materiales han sido alcanzados.

Sen nos invita a entender el tema del desarrollo en general y del bienestar en particular, como algo plural, algo que va más allá de lo meramente económico, en el sentido de que si la Economía es el saber de las relaciones humanas enfocadas hacia la producción y distribución de la riqueza material, la riqueza, por lo tanto, nos interesa solamente como instrumento de bienestar, de manera que se parte de una visión más amplia de los propósitos humanos.

La contribución de Sen en el dominio de los problemas de la desigualdad y la pobreza abarca desde aspectos conceptuales y de medición hasta el diseño de políticas públicas. En su *On economic inequality* (Sen, 1973), se preocupa por la cuestión de medición de la pobreza y la desigualdad. Más tarde, retoma el argumento de ese libro de manera más amplia y examina a profundidad los aspectos conceptuales ligados a la definición de desigualdad, siendo la pobreza uno de los temas de su libro *Inequality reexamined* (1992). En 1997, publica una extensión de *On economic inequality*.

Una de las principales contribuciones de Sen al debate acerca de la desigualdad y la pobreza es, a mi parecer, la evaluación de los estados sociales en términos de los seres y los haceres, y del espacio abierto a los individuos para escoger entre seres y haceres alternativos, es decir, en términos de los “funcionamientos” y “capacidades” de los individuos para realizar sus proyectos de vida. A continuación se describe la dimensión propuesta por Sen.

En sus *Tanner lectures* (Sen, 1985) busca formular la agenda positiva de su discusión sobre el padrón de vida como expresión de las condiciones de vida de los individuos. El autor lo expone después de haber descartado la noción de padrón de vida como opulencia o riqueza o aún como utilidad, para desarrollarlo en función del sentido del placer, satisfacción del deseo o toma de decisiones, tomando en cuenta el argumento central que orienta su oposición o desacuerdo al utilitarismo así como a la postura economicista de la elección social.

Precisamos, como indica Sen, redefinir los objetos de valor de modo a minimizar los problemas de un subjetivismo radical tal como el utilitarista, que presenta distorsiones obvias. El argumento, que aparece varias veces a lo largo de su obra y se reviste de creciente refinamiento retórico e impresionante permanencia substantiva, es así expresado en la segunda conferencia *Tanner*: Los fracasados y los oprimidos acaban por perder el coraje de desear cosas que otros, favorablemente tratados por la sociedad, desean tranquilamente. La ausencia de ese deseo, además de los medios de que una persona dispone puede reflejar no una valoración deficiente por parte de ella, sino la ausencia de esperanza, y el miedo de una inevitable frustración. El fracasado enfrenta las desigualdades sociales ajustando sus deseos a sus posibilidades (Sen, 1985: 15).

A la unicidad valorativa que encuentra en el utilitarismo y en la economía del bienestar de manera general, Sen contrapone, en la exposición de los “funcionamientos” y “capacidades”, una pluralidad de objetos de valor, afirmando que lo que tiene valor para

nosotros es constitutivamente plural, lo que refleja la pluralidad posible de seres y haceres en consonancia con la diversidad de las carencias de los individuos.

Además, estos objetos de valor estarían medidos por medio de clasificaciones parciales, admitiéndose la no rara ocurrencia de conmensurabilidad apenas parcial entre los diferentes funcionamientos y las diferentes capacidades. En palabras de Sen el concepto de *funcionamientos*, refleja las distintas cosas que una persona puede considerar valioso hacer o tener. Los funcionamientos valorizados pueden variar de los elementales (sustanciales), como estar adecuadamente alimentado y libre de enfermedades evitables, a actividades o estados personales más complejos, como poder participar dentro de la vida de la comunidad y gozar de respeto propio.

Siguiendo esa línea, encontramos que la capacidad (*capability*) de una persona consiste en las combinaciones alternativas de funcionamientos cuya realización es viable para la persona. Por tanto, la capacidad es un tipo de libertad: la libertad inherente de realizar combinaciones alternativas de funcionamientos, o expuesto de manera simple, la libertad para tener éxitos de vida diversos.

El conjunto de capacidades consistiría en varias series (vectores) de funcionamientos alternativos de entre los cuales la persona puede escoger. Por un lado, la combinación de los funcionamientos de una persona refleja sus *realizaciones efectivas*, mientras que, el conjunto de capacidades representa la libertad para realizar las combinaciones alternativas de funcionamientos entre las cuales la persona puede escoger – siendo estas últimas sus *oportunidades reales*.

A través de las observaciones hechas por Amartya Sen, el objeto de investigación parece localizarse en las condiciones y tipos de vida que el acceso a medios diferenciados, no exclusivamente económicos, sería capaz de proporcionar. Esta investigación requiere ir más allá de los indicadores estrictamente económicos, como los referentes al crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB). De hecho, Sen reconoce un énfasis creciente en la validación de las necesidades básicas, incluyendo ingreso, salud, educación, expectativa de vida, y en la construcción de indicadores sociales que sobrepasan el indicador del ingreso.<sup>5</sup>

De manera clara Sen señala un desplazamiento valorativo del espacio del tener para el de hacer y, de manera más integral, al del ser. La cuestión central es la calidad de vida que podemos llevar. La necesidad de poseer bienes para que se alcance un determinado nivel de condiciones de vida varía considerablemente según características fisiológicas, sociales y culturales, además de otras igualmente contingentes. El valor del padrón de vida reposa en la vida y no en la posesión de bienes, la cual tiene relevancia derivada y variable.<sup>6</sup>

---

<sup>5</sup> El Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), a partir de la década de los años noventa bajo la directiva pionera de Mahbub ul Haq, publica informes anuales sobre desarrollo humano que sistemáticamente vienen lanzando luz sobre las condiciones de vida que las personas llevan realmente, especialmente las relativamente destituidas. En el capítulo 3 se utiliza y explica el Índice de Desarrollo Humano.

<sup>6</sup> Sen propone ejemplos para destacar esas características, como la existencia de necesidades específicas para el caso de personas de edad avanzada, en comparación con los jóvenes o los enfermos. Sen comenta que una persona incapacitada puede necesitar de mayores ingresos para obtener los mismos funcionamientos

El análisis del desarrollo presentado en su libro *Desarrollo como libertad* (Sen, 2007) considera a las libertades de los individuos los elementos constitutivos básicos. De manera tal, que se otorga especial énfasis a la expansión de las capacidades (capabilities) de las personas para llevar el tipo de vida que ellas más valorizan o prefieren. La importancia crucial de la libertad en relación al proceso de desarrollo debe ser entendida tomando en cuenta sus dos direcciones. Por un lado su sentido de *evaluación* y por el otro su aspecto de *eficacia*.

Para Sen, el éxito de una sociedad debe ser evaluado, primordialmente, en función de las libertades esenciales que los miembros de esas sociedades disfrutan. Tener mayor libertad para realizar aquellas actividades que son justamente valorizadas es importante por sí mismo para la libertad global de la persona y al mismo tiempo importante porque favorece y/o incrementa la oportunidad para que las personas obtengan resultados valiosos.

Así mismo, cabe considerar que, la libertad no es apenas la base de la evaluación del éxito o el fracaso, sino también un determinante principal de la iniciativa individual y de la eficacia social. El contar con mayor libertad mejora el potencial de las personas para cuidar de sí mismas y para influenciar en su entorno, aspectos centrales en el proceso de desarrollo (Sen, 2007: 33).

Dicho con otras palabras, en la medida en que se amplían las libertades, los individuos cuentan con otro tipo de elementos para desenvolverse como agentes, entendiéndose como agente aquella persona que actúa, que ocasiona cambios y cuyas realizaciones o actos pueden ser juzgados de acuerdo con sus propios valores y objetivos.

Además de reconocer, fundamentalmente, la importancia valorativa de la libertad, precisamos entender la notable relación empírica que vincula, unas libertades con otras libertades, ver como se refuerzan y complementan entre sí. Libertades políticas (en la forma de libertad de expresión y elecciones libres) contribuyen a promover la seguridad económica. Oportunidades sociales (en la forma de servicios de educación y salud) facilitan la participación económica. Facilidades económicas (bajo la forma de oportunidades de participación en el comercio y en la producción) pueden ayudar a generar la abundancia individual, además de brindar recursos públicos para los servicios sociales. Bajo tal perspectiva, distintas libertades pueden fortalecerse o complementarse entre sí (Sen, 2007: 25-26).

---

(asistencia, prótesis o pagar tratamientos). Lo que implica que la pobreza real (en lo que se refiere a privación de capacidades) puede ser en un sentido significativo más intensa de lo que pueda parecer con respecto al ingreso.

En palabras de Sen, los fines y los medios del desarrollo requieren de análisis y exámenes minuciosos para alcanzar una comprensión amplia del proceso de desarrollo; de tal modo que y sin duda alguna, sería inadecuado adoptar como nuestro objetivo básico sólo la maximización del ingreso o de la riqueza, que es, como observó Aristóteles, “meramente útil y en provecho de alguna otra cosa”. Por ello, el crecimiento económico no puede sensatamente ser considerado un fin en sí mismo. El desarrollo ha de estar relacionado sobre todo con la mejora de la vida que llevamos y de las libertades que disfrutamos. Expandir las libertades que tenemos no sólo torna nuestras vidas más plenas y menos oprimidas o sumisas, sino que al mismo tiempo permite que seamos seres sociales más completos, con instrumentos para desenvolvernos mejor, para participar en el entorno que vivimos e influenciar nuestro propio entorno (Sen, 2007: 28-29).

Lo dicho hasta aquí permite constatar que las tesis neoclásicas justifican la necesidad de la desigualdad del ingreso, basados en el supuesto de que sólo de ese modo es posible alcanzar los niveles de ahorro y de inversión adecuados para asegurar un ritmo significativo de desarrollo económico entendido éste como crecimiento económico. Tal planteamiento ha sido cuestionado por varios autores, en especial a partir de los años setenta, en estudios donde se logra demostrar que una distribución más equitativa del ingreso no tiene que traducirse, forzosamente, en la reducción del ahorro y de la inversión productiva, y que un mayor grado de equidad conlleva a efectos positivos desde el punto de vista de crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB).

Ante la cuestión de que el crecimiento por sí sólo no puede resolver el fenómeno de la desigualdad se prestó atención al tema de la equidad. En ese sentido se detectaron las valiosas aportaciones de Gunnar Myrdal, Mahbub ul Haq y Amartya Sen. En primer lugar, Myrdal afirma que la desigualdad y la tendencia a una creciente desigualdad se manifiestan en forma de toda una compleja serie de inhibiciones y obstáculos al desarrollo y que, por tanto, es preciso cambiar esta tendencia promoviendo una mayor equidad como condición de la aceleración del desarrollo.

En segundo lugar, a través de las observaciones hechas por Amartya Sen y Mahbub ul Haq se reconoce la necesidad de incorporar otros indicadores además de los estrictamente económicos, como los referentes a la salud, educación, expectativa de vida, con la finalidad de medir de mejor manera el desarrollo humano.

### **1.3 El pensamiento económico latinoamericano**

Ahora bien, es conveniente presentar algunas de las principales contribuciones del pensamiento económico latinoamericano con la doble finalidad de contar con elementos que sirvan para formar un panorama del contexto vivido en las economías de la región y entender porque existe tanta desigualdad, así como de exponer las críticas a la política económica imperante elaboradas en América Latina. La siguiente sección procura sintetizar las reflexiones de la teoría de la dependencia y del pensamiento estructural latinoamericano.

#### **a) La teoría de la dependencia**

La teoría de la dependencia nos permite advertir una serie de características contradictorias en la formación económico-social de América Latina a partir de su integración subordinada a la economía capitalista mundial. El presente apartado se deriva primordialmente del trabajo de Ruy Mauro Marini, en concreto de su texto *Dialéctica de la dependencia* (Marini, 1991). A través de ese texto se analiza el periodo colonial y el periodo que sigue a la independencia, en el cual la economía exportadora cede paso a la formación de una economía industrial capitalista dependiente que forja su propio ciclo de reproducción.

Al inicio del primer capítulo de la obra mencionada Ruy M. Marini escribe:

Forjada al calor de la expansión comercial promovida en el siglo XVI por el capitalismo naciente, América Latina se desarrolla en estrecha consonancia con la

dinámica del capital internacional. Colonia productora de metales preciosos y géneros exóticos, en un principio contribuyó al aumento del flujo de mercancías y a la expansión de los medios de pago, que, al tiempo que permitían el desarrollo del capital comercial y bancario de Europa, apuntalaron el sistema manufacturero europeo y allanaron el camino para la creación de la gran industria. La Revolución industrial, que dará inicio a ésta, corresponde en América Latina a la independencia política que, conquistada en las primeras décadas del siglo XIX, hará surgir, con base en la nevadura demográfica y administrativa tejida durante la Colonia, un conjunto de países que entrarán a gravitar en torno a Inglaterra. Los flujos de mercancías, y posteriormente de capitales, tienen en ésta su punto de entroncamiento: ignorándose los unos a los otros, los nuevos países se articularán directamente con la metrópoli inglesa y, en función de los requerimientos de ésta, entrarán a producir y a exportar bienes primarios a cambio de manufacturas de consumo y -cuando la exportación supera sus importaciones- de deudas (Marini, 1991: 110).

Siguiendo al autor, es a partir de ese momento que se configura la relación de dependencia, entendida como una relación de subordinación entre naciones formalmente independientes, en cuyo marco las relaciones de producción de las naciones subordinadas son modificadas o recreadas para asegurar la reproducción ampliada de la dependencia (Marini, 1991: 111).

En palabras de Theotônio Dos Santos “la dependencia es una situación donde la economía de cierto grupo de países está condicionada por el desarrollo y expansión de otra economía, a la cual se somete aquella. La relación de interdependencia establecida por dos o más economías, y por éstas y el comercio mundial, adopta la forma de dependencia cuando algunos países (los dominantes) pueden expandirse y autoimpulsarse, en tanto que otros (los dependientes) sólo pueden hacerlo como reflejo de esa expansión, que puede influir positiva o negativamente en su desarrollo inmediato. De cualquier manera, la situación básica de dependencia lleva a los países dependientes a una situación global que los mantiene atrasados y bajo la explotación de los países dominantes (Dos Santos, 1974: 42).

Lo que interesa en esta parte del capítulo es destacar los mecanismos a través de los cuales se crea y recrea la relación de subordinación y explicar esa situación en América latina a lo largo de cinco siglos.

En primer lugar, conviene decir que en lo que se refiere a las relaciones internacionales de América Latina, si ésta desempeña un papel relevante en la formación de la economía capitalista mundial (principalmente con su producción de metales preciosos en los siglos XVI y XVII, pero sobre todo en el XVIII, gracias a la coincidencia entre el descubrimiento del oro brasileño y el auge manufacturero inglés), sólo en el curso del siglo XIX, y específicamente después de 1840, su articulación con esa economía mundial se realiza plenamente. Esto se explica si consideramos que no es sino con el surgimiento de la gran industria que se establece en bases sólidas la división internacional del trabajo.<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> La creación de la gran industria moderna se habría visto fuertemente obstaculizada si no hubiera contado con los recursos provenientes de los países dependientes, y se debería haber construido sobre una base



En segundo lugar, se debe resaltar que la función cumplida por América Latina en el desarrollo del capitalismo no se redujo a “su capacidad para crear una oferta mundial de alimentos”, lo cual fue sólo una condición necesaria a su inserción en la economía internacional capitalista. Además se agrega su contribución a la formación de un mercado de materias primas industriales, cuya importancia fue creciendo en función del mismo desarrollo industrial debido a que el crecimiento de la clase trabajadora en los países centrales y la elevación de su productividad, condujeron a que la masa de materias primas aumentara en mayor proporción (Marini, 1991: 113).

En tercer lugar, importa subrayar que más allá de facilitar la oferta de alimentos y de materias primas, la participación de América Latina en el mercado mundial permite que “el eje de la acumulación en la economía industrial se desplace de la producción de plusvalía absoluta a la de plusvalía relativa, es decir, que la acumulación pase a depender más del aumento de la capacidad productiva del trabajo que simplemente de la explotación del trabajador. Sin embargo, el desarrollo de la producción latinoamericana, que permite a la región coadyuvar a este cambio cualitativo en los países centrales, se dará fundamentalmente con base en una mayor explotación del trabajador. Es este carácter contradictorio de la dependencia latinoamericana, que determina las relaciones de producción en el conjunto del sistema capitalista” (Marini, 1991: 115).

Ruy Mauro Marini presenta con gran precisión la manera en que la explotación del trabajo asalariado en Latinoamérica se relaciona con el aumento de la plusvalía relativa en beneficio de los países industriales. De manera breve indicamos que a los países latinoamericanos les corresponde, por su carácter dependiente, el papel de contribuir a detener la caída de la tasa de ganancia y de aumentar la plusvalía no sólo a través de una mayor capacidad productiva del trabajo en sí, sino principalmente en función del grado de explotación del trabajo, o sea, la relación entre el tiempo de trabajo excedente (en el que el obrero produce plusvalía) y el tiempo de trabajo necesario (en el que el obrero reproduce el valor de su fuerza de trabajo, esto es, el equivalente a su salario) (véase Marini, 1991: 116).

Una vez explicado como la inserción de América Latina en el mercado mundial contribuyó a desarrollar el modo de producción capitalista -con base en la plusvalía relativa-, y exponer que la oferta mundial de alimentos y de materias primas, que América Latina colaboró a crear, fueron elementos decisivos para que los países industriales confiaran al comercio exterior la atención de sus necesidades de medios de subsistencia. Es necesario referirse al intercambio desigual, determinante fundamental de la dependencia latinoamericana.

---

estrictamente nacional. En efecto, el desarrollo industrial supone una gran disponibilidad de bienes agrícolas, que permita la especialización de parte de la sociedad en la actividad específicamente industrial. En el caso de la industrialización europea, el recurso a la simple producción agrícola interna hubiera frenado la extremada especialización productiva que la gran industria hacía posible. El fuerte incremento de la clase obrera industrial y, en general, de la población urbana ocupada en la industria y en los servicios, que se verifica en los países industriales en el siglo XIX, no hubiera podido tener lugar si estos no hubieran contado con los medios de subsistencia de origen agropecuario, proporcionados en forma considerable por los países latinoamericanos. Esto fue lo que permitió profundizar la división del trabajo y especializar a los países industriales como productores mundiales de manufacturas. (véase Marini, 1991).

Si bien, es sobradamente conocido el hecho de que el aumento de la oferta mundial de alimentos y materias primas ha ido acompañado de la declinación de los precios de esos productos, en comparación al precio alcanzado por las manufacturas, conviene indagar las razones de por qué no se tradujo tal declinación en desestímulo para la incorporación de América Latina a la economía internacional, sino que a pesar del intercambio desigual se incrementó la producción de alimentos y materias primas.

Para responder a esta interrogante es necesario desechar la explicación simplista que no quiere ver allí sino el resultado de la ley de oferta y demanda. Si bien es evidente que la concurrencia desempeña un papel decisivo en la fijación de los precios, ella no explica por qué, del lado de la oferta, se verifica una expansión acelerada independientemente de que las relaciones de intercambio se estén deteriorando. Tampoco se podría interpretar el fenómeno si nos limitáramos a la constatación empírica de que las leyes mercantiles se han visto falseadas en el plano internacional gracias a la presión diplomática y militar por parte de las naciones industriales.

Tal razonamiento, aunque se apoye en hechos reales, invierte el orden de los factores, y no ve que la utilización de recursos extraeconómicos se deriva precisamente de que hay por detrás una base económica que la hace posible. Ambos tipos de explicación contribuyen, por tanto, a ocultar la naturaleza de los fenómenos estudiados y conducen a ilusiones sobre lo que es realmente la explotación capitalista internacional. “No es porque se cometieron abusos contra las naciones no industriales que éstas se han vuelto económicamente débiles; es porque eran débiles que se abusó de ellas” (Marini, 1991: 120).

No es tampoco porque produjeron más de lo debido que su posición comercial se deterioró, sino que el deterioro comercial fue lo que las forzó a producir en mayor escala. Negarse a ver las cosas de esta manera es mistificar la economía capitalista internacional, es hacer creer que esa economía podría ser diferente de lo que realmente es. En última instancia, ello conduce a reivindicar relaciones comerciales equitativas entre las naciones, cuando de lo que se trata es de suprimir las relaciones económicas internacionales que se basan en el valor de cambio.<sup>8</sup>

Respecto al intercambio desigual, Samir Amin considera que la ley del valor no opera a nivel internacional ya que en el comercio exterior los precios internacionales se fijan en función de dominación. De modo que, al abaratare ciertos elementos del capital constante se evita la caída histórica de la cuota de ganancia, que es el motor de subsistencia del sistema capitalista, y al exterior una forma apropiada de permitir su expansión (Amin, 1978).

Ahora bien, en teoría el intercambio de mercancías expresa el cambio de equivalentes, cuyo valor se determina por la cantidad de trabajo socialmente necesario que

---

<sup>8</sup> Ruy Mauro Marini, afirma que la expansión del mercado mundial es la base sobre la cual opera la división internacional del trabajo entre naciones industriales y no industriales, pero la contrapartida de esa división es la ampliación del mercado mundial. El desarrollo de las relaciones mercantiles sienta las bases para que una mejor aplicación de la ley del valor tenga lugar, pero simultáneamente crea todas las condiciones para que jueguen los distintos resortes mediante los cuales el capital trata de burlarla (Marini, 1991).

incorporan las mercancías. Sin embargo, en la práctica se observan diferentes mecanismos que permiten realizar transferencias de valor, pasando por encima de las leyes del intercambio, y que se expresan en la manera en cómo se fijan los precios de mercado y los precios de producción de las mercancías. Conviene distinguir los mecanismos que operan en el interior de la misma esfera de producción (ya se trate de productos manufacturados o de materias primas) y los que actúan en el marco de distintas esferas que se interrelacionan.<sup>9</sup>

Ruy Mauro Marini comenta que sin importar cual sea el mecanismo de transferencia de valor, es posible identificar siempre en el ámbito de las relaciones internacionales de mercado un mecanismo de compensación. Se trata del recurso al incremento de valor intercambiado, por parte de la nación desfavorecida: sin impedir la transferencia operada por los mecanismos ya descritos, esto permite neutralizarla total o parcialmente mediante el aumento del valor realizado. Dicho mecanismo de compensación puede verificarse tanto en el plano del intercambio de productos similares como de productos originarios de diferentes esferas de producción. A continuación se destaca el segundo caso.

Vale la pena señalar que, para incrementar la masa de valor producida, el capitalista debe necesariamente echar mano de una mayor explotación del trabajo, ya mediante el aumento de su intensidad, ya recurriendo a la prolongación de la jornada de trabajo, ya combinando los dos procedimientos. En rigor, sólo el primero -el aumento de la intensidad del trabajo- contrarresta realmente las desventajas resultantes de una menor productividad del trabajo, ya que permite la creación de más valor en el mismo tiempo de trabajo. No obstante, ambos procedimientos concurren a aumentar la masa de valor realizada y, por ende, la cantidad de dinero obtenida a través del intercambio. Esto es lo que explica, en este plano del análisis, que la oferta mundial de materias primas y alimentos aumente a medida que se acentúa el margen entre sus precios de mercado y el valor real de la producción.

---

<sup>9</sup> “En el primer caso, las transferencias corresponden a aplicaciones específicas de las leyes del intercambio, en el segundo adoptan más abiertamente el carácter de trasgresión de ellas. Es así como, por efecto de una mayor productividad del trabajo, una nación puede presentar precios de producción inferiores a sus concurrentes, sin por ello bajar significativamente los precios de mercado que las condiciones de producción de estos contribuyen a fijar. Esto se expresa, para la nación favorecida, en una ganancia extraordinaria (...) Es natural que el fenómeno se presente sobre todo a nivel de la concurrencia entre las naciones industriales, y menos entre las que producen bienes primarios, ya que es entre las primeras que las leyes capitalistas de intercambio se ejercen de manera plena; esto no quiere decir que no se verifique también entre estas últimas, máxime cuando se desarrollan allí las relaciones capitalistas de producción. En el segundo caso -transacciones entre naciones que intercambian distintas clases de mercancías, como manufacturas y materias primas- el mero hecho de que unas produzcan bienes que las demás no producen, o no lo puedan hacer con la misma facilidad, permite que las primeras eludan la ley del valor, es decir, vendan sus productos a precios superiores a su valor, configurando así un intercambio desigual. Esto implica que las naciones desfavorecidas deban ceder gratuitamente parte del valor que producen, y que esta cesión o transferencia se acentúe en favor de aquel país que les vende mercancías a un precio de producción más bajo, en virtud de su mayor productividad. En este último caso, la transferencia de valor es doble, aunque no necesariamente aparezca así para la nación que transfiere valor, ya que sus diferentes proveedores pueden vender todos a un mismo precio, sin perjuicio de que las ganancias realizadas se distribuyan desigualmente entre ellos y que la mayor parte del valor cedido se concentre en manos del país de productividad más elevada” (Marini, 1991: 122).

Con base en las premisas de la teoría de la dependencia se advierte que las naciones desfavorecidas por el intercambio desigual no buscan corregir el desequilibrio entre los precios y el valor de sus mercancías exportadas (lo que implicaría un esfuerzo redoblado para aumentar la capacidad productiva del trabajo), sino más bien compensar la pérdida de ingresos generados por el comercio internacional, por medio de aumentar la explotación del trabajador. De manera tal que nos encontramos en un punto en donde ya no nos basta con seguir manejando simplemente la noción de intercambio desigual entre naciones, sino que debemos encarar el hecho de que, en el contexto de este intercambio, la apropiación del valor realizado encubre la apropiación de una plusvalía que se genera mediante la explotación del trabajo en el interior de cada nación.

A fin de dar un ejemplo se incluye aquí lo escrito por Celso Furtado “la baja en los precios de las exportaciones brasileñas, entre 1821-1830 y 1841-1850, fue de cerca de 40%. En lo que respecta a las importaciones, el índice de precios de las exportaciones de Inglaterra (...) entre los dos decenios referidos se mantuvo perfectamente estable. Se puede, por tanto, afirmar que la caída del índice de los términos de intercambio fue de aproximadamente 40%, esto es, que el ingreso real generado por las exportaciones creció 40% menos que el volumen físico de éstas. Como el valor medio anual de las exportaciones subió de 3.900.000 libras a 5.470.000, o sea, un aumento de 40%, de esto se desprende que el ingreso real generado por el sector exportador creció en esa misma proporción, mientras el esfuerzo productivo realizado en este sector fue del doble, aproximadamente” (Furtado, 1962: 115).

Los autores Rudolf H. Strahm y Úrsula Oswald advierten que “se pueden evaluar las relaciones de intercambio entre países industrializados y países en desarrollo también desde otro punto de vista, o sea, desde la pregunta ¿cuántas horas de trabajo en un país en desarrollo se intercambian por cuántas horas en naciones industrializadas?” y coinciden en que “las relaciones de precios en el mercado mundial hacen que en América Latina se requieran aproximadamente de 11 a 15 horas de trabajo para compensar una hora de trabajo de un europeo en el intercambio de materia prima contra un producto industrial” y sugieren que “el empeoramiento de las relaciones de intercambio significa que los países en desarrollo tienen que exportar más para pagar la misma cantidad de bienes importados.” Como ejemplo en 1980 los países exportadores de petróleo necesitaban exportar un barril de petróleo para adquirir una licuadora popular, sin embargo en 1989 se requerían 3.5 barriles. En el caso del café la relación aumento de 10kg. a 22 kg. para comprar una licuadora (véase Strahm & Oswald, 1990: 153).

Retomando lo ya comentado se observa que no es sino a través de la intensificación del trabajo, la prolongación de la jornada de trabajo y la expropiación de parte del trabajo necesario para que el obrero reponga su fuerza de trabajo que, al interior de las economías dependientes se configura un modo de producción fundado exclusivamente en la mayor explotación del trabajador, y no en el desarrollo de su capacidad productiva para contrarrestar la pérdida de ganancia. Lo cual se debe tanto al bajo nivel de desarrollo de las fuerzas productivas en la economía latinoamericana, como también al tipo de actividades que al interior de dichos países se realizan.

Resulta claro que las potencias al encontrar en el exterior una gran fuente de productos y materias primas baratas, evitaron la asignación de recursos a estos sectores y prefirieron destinar sus recursos humanos y de capital para especializarse en la producción masiva de manufacturas. En tanto que las economías de los países latinoamericanos fueron conducidas a crear un sector agrominero exportador en función de los intereses del mercado mundial.<sup>10</sup>

Bajo tal perspectiva América Latina fue llevada a reproducir en su seno las relaciones de producción que se encontraban en el origen de la formación del mercado mundial y que determinaban su carácter y su expansión.<sup>11</sup> No obstante, Marini afirma que dicho proceso estaba marcado por una profunda contradicción: “llamada a coadyuvar a la acumulación de capital con base en la capacidad productiva del trabajo en los países centrales, América Latina debió hacerlo mediante una acumulación fundada en la superexplotación del trabajador. En esta contradicción radica la esencia de la dependencia latinoamericana” (Marini,1991: 132).

La contradicción que advierte Marini no es sólo que en los países latinoamericanos no se generó un mercado interno ya que la producción latinoamericana se encontraba subordinada a las exigencias de los países industriales y no dependía para su realización de la capacidad interna de consumo, sino que la forma que asume el ciclo del capital dentro de los países dependientes no permite que se desarrolle la doble función del trabajador, es decir la de productor y consumidor de mercancías.

En otras palabras, la contradicción inherente a la producción capitalista aparece de manera específica en la economía latinoamericana debido a que “la circulación se separa de la producción y se efectúa básicamente en el ámbito del mercado externo, el consumo individual del trabajador no interfiere en la realización del producto, aunque sí determine la cuota de plusvalía. En consecuencia, la tendencia natural del sistema será la de explotar al máximo la fuerza de trabajo del obrero, sin preocuparse de crear las condiciones para que éste la reponga, siempre y cuando se le pueda reemplazar mediante la incorporación de nuevos brazos al proceso productivo. Lo dramático para la población trabajadora de América Latina es que este supuesto se cumplió ampliamente: la existencia de reservas de mano de obra indígena (como en México) o los flujos migratorios derivados del desplazamiento de mano de obra europea, provocado por el progreso tecnológico (como en Sudamérica), permitieron aumentar constantemente la masa trabajadora, hasta principios del siglo XX. Su resultado ha sido el de abrir libre curso a la compresión del consumo individual del obrero y, por tanto, a la superexplotación del trabajo” (Marini, 1991: 134).

---

<sup>10</sup> Por ello se debe insistir y dar especial atención al hecho de que mientras que en la industria fabril, donde un aumento de trabajo implica por lo menos un mayor gasto de materias primas, en la industria extractiva y en la agricultura el efecto del aumento de trabajo sobre los elementos del capital constante son mucho menos sensibles, siendo posible, mediante la mayor explotación del trabajador, incrementar la riqueza producida sin un capital adicional.

<sup>11</sup> Lo cual se da inicialmente en los puntos de conexión inmediata con el mercado mundial; sólo progresivamente, y aún hoy de manera desigual, el modo de producción capitalista subordina al conjunto de las economías.

La economía exportadora es, pues, algo más que el producto de una economía internacional fundada en la especialización productiva: es una formación social basada en el modo capitalista de producción, que acentúa hasta el límite las contradicciones que le son propias. Al hacerlo, configura de manera específica las relaciones de explotación en que se basa, y crea un ciclo de capital que tiende a reproducir en escala ampliada la dependencia en que se encuentra frente a la economía internacional. Es así como, el sacrificio del consumo individual de los trabajadores en aras de la exportación al mercado mundial deprime los niveles de demanda interna y erige el mercado mundial en única salida para la producción.

Paralelamente, el incremento de las ganancias que de esto se deriva pone al capitalista en condiciones de desarrollar expectativas de consumo sin contrapartida en la producción interna (orientada hacia el mercado mundial), expectativas que tienen que satisfacerse con importaciones. La separación entre el consumo individual fundado en el salario y el consumo individual engendrado por la plusvalía no acumulada da, pues, origen a una estratificación del mercado interno, que es también una diferenciación de esferas de circulación: mientras la esfera “baja” en que participan los trabajadores —que el sistema se esfuerza por restringir— se basa en la producción interna, la esfera “alta” de circulación, propia de los no trabajadores —que es la que el sistema tiende a ensanchar—, se entronca con la producción externa a través del comercio de importación.

La armonía que se establece, a nivel del mercado mundial, entre la exportación que América Latina hace de materias primas y alimentos, y la importación de bienes europeos de consumo manufacturados, encubre la dilaceración de la economía latinoamericana, expresada por la escisión del consumo individual total en dos esferas contrapuestas. Cuando, llegado el sistema capitalista mundial a cierto grado de su desarrollo, América Latina ingrese en la etapa de la industrialización, deberá hacerlo a partir de las bases creadas por la economía de exportación. La profunda contradicción que habrá caracterizado al ciclo del capital de esa economía, y sus efectos sobre la explotación del trabajo, incidirán de manera decisiva en el curso que tomará la economía industrial latinoamericana, explicando muchos de los problemas y de las tendencias que en ella se presentan actualmente.

No cabe aquí entrar a analizar el proceso de industrialización en América Latina, y mucho menos retomar la controversia sobre el papel que en ese proceso desempeñó la sustitución de importaciones.<sup>12</sup> Para los fines propuestos, es suficiente hacer notar que, por significativo que hubiera sido el desarrollo industrial en el seno de la economía exportadora (y, por consiguiente, en la extensión del mercado interno), en países como Brasil y México nunca llegó a conformar una verdadera economía industrial que, definiendo el carácter y el sentido de la acumulación de capital, acarrearía un cambio cualitativo en el desarrollo económico de esos países.

---

<sup>12</sup> La tesis de la industrialización sustitutiva de importaciones representó un elemento básico en la ideología desarrollista, cuyo gran epígono fue la Comisión Económica de las Naciones Unidas para la América Latina (CEPAL); el trabajo clásico en este sentido es el de María da Conceição Tavares, sobre la industrialización brasileña, publicado originalmente en United Nations, “The Growth and Decline of Input Substitution in Brazil”, en *Economic Bulletin for Latin America*, vol. IX, no. 1, marzo de 1964.

Por el contrario, la industria siguió siendo allí una actividad subordinada a la producción y exportación de bienes primarios, que constituían, estos sí, el centro vital del proceso de acumulación. Es tan sólo cuando la crisis de la economía capitalista internacional, correspondiente al período que media entre la Primera y la Segunda guerras mundiales, obstaculiza la acumulación basada en la producción para el mercado externo, que el eje de la acumulación se desplaza hacia la industria, dando origen a la economía industrial que se promovió en la región.

Fue sobre esta base que prosperaron, en la década de 1950, las distintas corrientes llamadas desarrollistas, que suponían que los problemas económicos y sociales que aquejaban a la formación social latinoamericana se debían a una insuficiencia de su desarrollo capitalista, y que la aceleración de éste bastaría para hacerlos desaparecer. El desarrollo de la acumulación basada en la productividad del trabajo tiene como resultado el aumento de la plusvalía y, en consecuencia, de la demanda creada por la parte de ésta que no se acumula. En otros términos, crece el consumo individual de las clases no productoras, con lo que se ensancha la esfera de la circulación que les corresponde.<sup>13</sup>

Otro factor que contribuye a impedir que la ruptura se realice es la forma en que se amplía el mercado mundial. La demanda adicional de productos suntuarios que crea el mercado exterior es necesariamente limitada porque, primero, cuando el comercio se ejerce entre naciones que producen esos bienes, el avance de una nación implica el retroceso de otra, lo que suscita por parte de la última mecanismos de defensa; y segundo, en el caso del intercambio con los países dependientes, esa demanda se restringe a las clases altas, y se ve así constreñida por la fuerte concentración del ingreso que implica la superexplotación del trabajo. Para que la producción de bienes de lujo pueda expandirse, esos bienes tienen que cambiar de carácter, o sea, convertirse en productos de consumo popular en el interior mismo de las economías.

Habiendo establecido con base en la teoría de la dependencia que la industrialización latinoamericana no crea como en las economías clásicas, su propia demanda, sino que nace para atender una demanda preexistente, y se estructura en función de los requerimientos de mercado procedentes de los países avanzados, la siguiente sección se desarrolla partiendo del enfoque del estructuralismo latinoamericano.

## **b) El estructuralismo latinoamericano: los efectos de la distribución del ingreso en el crecimiento económico**

Así como en la sección anterior se puntualizaron los elementos esenciales de la teoría de la dependencia corresponde ahora hacer lo propio y destacar las “ideas fuerza” en que se ha desarrollado el estructuralismo latinoamericano a fin de analizar el período comprendido

---

<sup>13</sup> Esto no sólo impulsa el crecimiento de la producción de bienes de consumo manufacturados, en general, sino también el de la producción de artículos suntuarios. La circulación tiende, pues, a escindirse en dos esferas, de manera similar a lo que se constató en la economía latinoamericana de exportación, pero con una diferencia sustancial: la expansión de la esfera superior es una consecuencia de la transformación de las condiciones de producción, y se hace posible en la medida que, aumentando la productividad del trabajo, la parte del consumo individual total que le corresponde al obrero disminuye en términos reales. La ligazón existente entre las dos esferas de consumo se distiende, pero no se rompe.

por la industrialización y las décadas posteriores, con especial atención a la relación entre crecimiento y distribución del ingreso. Esta sección presenta una síntesis de algunas de las ideas de diversos autores latinoamericanos que examinan las características fundamentales del modelo de crecimiento prevaleciente en la región durante la década de los sesenta y principios de los setenta.

En América Latina el estudio de la relación distribución del ingreso y crecimiento se enmarcó dentro de la concepción global del proceso de desarrollo presentada por la Comisión Económica para América Latina (CEPAL). A fines de los años cuarenta aparecen las primeras contribuciones de este organismo, desarrolladas fundamentalmente por Raúl Prebisch, entonces secretario ejecutivo de dicha comisión, acerca de la concepción del sistema centro-periferia y la teoría de los términos de intercambio. Tales ideas marcaron el surgimiento del llamado pensamiento estructuralista en América Latina<sup>14</sup> (véase Lustig, 1995: 82).

Según la concepción centro-periferia el desarrollo del sistema capitalista a nivel internacional, durante aproximadamente la primera mitad del siglo XX, determinó la manera en que el progreso técnico se propagaba en los centros y en la periferia, adquiriendo la periferia dos rasgos fundamentales. Por una parte la periferia era especializada, ya que el desarrollo se presentó casi exclusivamente en el sector exportador de productos primarios, mientras que la demanda de bienes y servicios se satisfacía en gran medida con importaciones.

Por otra, la estructura de la periferia era heterogénea en tanto coexistían sectores donde se utilizaban las técnicas avanzadas provenientes de los centros y donde la productividad del trabajo era comparable a la de éstos, mientras que en otros sectores se aplicaban técnicas obsoletas con niveles de productividad muy inferiores a los de actividades análogas realizadas en las economías centrales (Lustig, 1995: 82-83).

Sin embargo, según Nora Lustig “la idea más importante de la concepción centro-periferia es el argumento de que estas características de la estructura productiva periférica, lejos de desaparecer a medida que el desarrollo del capitalismo avanzara, tendería a perpetuarse y reforzarse debido a que el cambio tecnológico sería más pronunciado en la industria que en el sector primario” (Lustig, 1995: 83).

Ahora bien y como se describe en seguida, el pensamiento estructuralista en ese periodo consideraba que el proceso de desarrollo denominado “hacia adentro”<sup>15</sup> agudizó el

---

<sup>14</sup> Las ideas centrales de la CEPAL al inicio de sus actividades aparecen en los documentos: *El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas* y *el Estudio económico de la América Latina*, 1949. Véase también *Cincuenta años del pensamiento en la CEPAL*, FCE, México, 1998.

<sup>15</sup> En la literatura económica latinoamericana se distinguen generalmente dos fases en el proceso de desarrollo de los países de la región: la llamada fase de crecimiento “hacia afuera”, que corresponde al modelo de exportaciones primarias, y la de crecimiento “hacia adentro”, correspondiente al proceso de industrialización vía sustitución de importaciones. Esta división surge de considerar cuál de los componentes de la demanda (interno versus externo), es el que tiene mayor peso en el proceso de crecimiento. Como sus nombres lo indican, durante el periodo de crecimiento hacia afuera la fuente principal de demanda provenía del exterior, y fue sustituida por la demanda doméstica durante el periodo de crecimiento hacia adentro. En principio, el tiempo asignado a cada una de estas etapas varía en función del país; sin embargo, en general



contraste entre los privilegios de los sectores propietarios y aquellos que no fueron absorbidos por el sector moderno de la economía. Así mismo tal pensamiento mencionaba en reiteradas ocasiones que la concentración del ingreso y la desigualdad social son también un impedimento para continuar con el proceso de acumulación y crecimiento (véase Lustig, 1995).

El proceso de sustitución de importaciones se divide en dos etapas: la etapa de sustitución “fácil”, que debe su nombre al hecho de que las mercancías, cuya importación fue sustituida por la producción doméstica, requerían de tecnología relativamente simple y fácil de implementar; y la etapa de sustitución “difícil”, así llamada porque los bienes sustituidos eran de tecnologías más complejas y requerían de una considerable inversión inicial. Los bienes que se sustituyeron en la etapa de sustitución “fácil”, han sido denominados frecuentemente bienes “tradicionales” –bajo este rubro se consideran a las ramas productoras de alimentos, bebidas, tabaco, textiles, vestimenta, calzado, muebles, productos de papel, jabones y detergentes, perfumes y cosméticos. Se trata principalmente de bienes de consumo ligero (no duradero), y por su precio relativamente bajo su consumo es masivo (Lustig, 1981: 9).

Nora Lustig señala que en la etapa de sustitución “fácil” las ramas productoras de estos bienes fueron supuestamente las más dinámicas y estimularon el crecimiento global e indica que el patrón de industrialización posterior, referente a la década de los sesenta, estaba determinado por el grado de concentración de la distribución del ingreso, el cuál según algunos autores, se había agudizado aún más en la etapa “fácil”, reforzándose las tendencias a la concentración que existieron durante el periodo de crecimiento “hacia afuera”. El resultado de ese aumento en la concentración del ingreso fue el desarrollo de un patrón de demanda poco generalizado y altamente diversificado que permitió la creación de una gran variedad de industrias que producían bienes de consumo no esenciales (en especial, bienes de consumo duradero) y que con mucha frecuencia operaban con capacidad instalada ociosa o con escalas ineficientes, dado que empleaban una tecnología moderna creada para satisfacer la demanda de mercados mayores (Lustig, 1981: 9-10).

En esta fase de la sustitución, las economías experimentaron un cambio en la naturaleza del sector dinámico: hasta entonces éste había estado constituido por las llamadas industrias “tradicionales” que, una vez agotada la demanda interna, crecieron a tasas reducidas. En la etapa de sustitución “difícil”, el sector dinámico lo forman las industrias denominadas “modernas” -aquéllas que producen automóviles, aparatos para el hogar y equipos deportivos y fotográficos, que producen principalmente bienes de consumo duradero. La característica común de estos bienes era su precio relativamente alto que, dado el bajo nivel del ingreso per cápita de las economías latinoamericanas, significaba que estos

---

se ha considerado que el periodo de crecimiento “hacia afuera” culmina en algún momento comprendido entre la Gran Depresión y la Segunda Guerra Mundial. Desde entonces, se argumenta, que la mayoría de los países latinoamericanos pusieron en marcha una serie de políticas destinadas a estimular la producción nacional de bienes previamente importados, proceso conocido como industrialización vía sustitución de importaciones; en algunos casos, esto fue, inicialmente, una respuesta al drástico descenso de las exportaciones ocurrido por la Depresión o por la imposibilidad de importar durante la Guerra. Sin embargo, pronto se convirtió en un esfuerzo consciente para promover el desarrollo nacional, donde el objetivo central era lograr independizar el funcionamiento interno de la economía de eventos externos incontrolables (Lustig, 1981: 8-9).

productos sólo podían ser adquiridos por la minoría de ingresos altos y que tenía acceso al sistema crediticio. Además, la producción de estos bienes estaba principalmente bajo el control de compañías extranjeras, en contraste con las industrias “tradicionales” que estaban en manos de capita nacional (Lustig, 198: 10).

Con base en el análisis del proceso de industrialización en América Latina, se pueden plantear varias concepciones distintas sobre las determinantes y limitantes del crecimiento económico. En la versión propuesta por Furtado (1966) se sugiere que el patrón de industrialización vía sustitución de importaciones genera ciertos obstáculos estructurales que impiden que el crecimiento se mantenga a tasas elevadas y autosostenidas; y por el otro, perpetúa (e incluso agudiza) el proceso de marginalización de amplios sectores de la población, y de dependencia y “desnacionalización” (Furtado, 1966; Pinto, 1974; y Serra y Tavares 1974). O bien, se ha mantenido que el modelo de crecimiento basado en la sustitución de importaciones no se enfrenta a límites estructurales, sino que atraviesa por periodos de crisis de realización (venta) desencadenadas por un subconsumo de los bienes producidos en el sector dinámico o “de punta”; la superación de estas crisis requiere de un perfil distributivo más concentrado en el “tope” (Furtado 1969, 1972, 1974) o, la distribución del ingreso debe modificarse en beneficio de las “capas medias” (Serra y Tavares 1974). A continuación se exponen de manera breve los planteamientos principales de estos autores.

Nora Lustig (1995, p.86) expone que Celso Furtado trató de explicar la disminución en la tasa de crecimiento de varios países latinoamericanos a fines de los cincuenta y principios de los sesenta como resultado de las características del proceso de sustitución de importaciones. Para Furtado, los países latinoamericanos eran víctimas de una espiral “viciosa” desencadenada por la interacción crecimiento y distribución del ingreso: el modelo de crecimiento generaba una alta concentración del ingreso que, a su vez, se traducían en una estructura de la demanda (sobre todo hacia bienes de consumo duraderos) que propiciaba la orientación de la estructura productiva hacia sectores con mayor densidad de capital (una relación capital-producto incremental más alta) y mayores requerimientos de importaciones, dificultando de esta manera las posibilidades de sostener una cierta tasa de crecimiento.

Octavio Rodríguez refiriéndose al trabajo de Furtado destaca que, según se admite, los aumentos de la productividad del trabajo en distintas actividades, así como el aumento de la productividad media, se van dando a través de dos mecanismos. Uno es el llamado “progreso técnico de invención”. Con él se introducen nuevos bienes durables, obtenidos con nuevas técnicas de densidad de capital más elevada, con las cuales se llega a niveles de productividad del trabajo igualmente más elevados. El segundo es el “progreso técnico de difusión”, mediante el cual la producción de bienes durables preexistentes se va extendiendo, con densidades de capital y niveles de productividad de distintas magnitudes, en muchos casos considerables, aunque no tan altas como en aquellos bienes nuevos.

También en la elaboración de bienes no durables pueden producirse aumentos de productividad que luego se difundan. Pero según se concibe, los efectos sobre la productividad media resultarán significativos en tanto se vayan generando, una y otra vez, bienes durables nuevos (cualitativamente distintos de los preexistentes), en los que se

plasme el “progreso técnico de invención”, y que su consumo vaya luego ampliándose a más y más demandantes dando lugar al “progreso técnico de difusión”(Rodríguez, 2006: 219).

Según se aduce en el sentido que se verifique tal progreso técnico de invención, y se concreten sucesivas innovaciones, con las mismas se producirán, en primer término, bienes durables de alto valor unitario, o si se quiere, para utilizar otra terminología de consumo conspicuo. Su adquisición comenzará, pues, limitada a miembros de los estratos de altos ingresos, y sólo con el tiempo se irá extendiendo a más miembros de estos estratos, y a integrantes de los estratos medios, también a partir de los más favorecidos (Rodríguez, 2006: 19).

De tal manera “el progreso técnico -y con él, el aumento de la productividad media del trabajo- se va dando por reiterados flujos, primero por la vía de la invención, y luego por la vía de la difusión. Considerando, además, tales supuestos sobre la índole de los nuevos bienes y los niveles de ingreso de sus virtuales demandantes, se arriba a conclusiones que pueden resumirse en los siguientes términos: el aprovechamiento del progreso técnico y su continuidad requiere la generación de demanda: de los estratos de altos ingresos para los bienes durables más nuevos y de consumo conspicuo; de los estratos de ingresos altos y medios, para conjuntos de bienes durables relativamente nuevos, en cuya elaboración los niveles de productividad resultan significativos, y cuyo consumo se encuentra en plena difusión; de todos los estratos, para conjuntos de bienes durables de amplia difusión previa, así como para los bienes de consumo no duraderos. (...) de manera tal que se requiere una ampliación concomitante de las demandas de los distintos bienes de consumo” (Rodríguez, 2006: 220).

Finalmente, y desde una perspectiva más general, se percibe que la tendencia al estancamiento, o a la lentitud de la expansión económica a que se acaba de aludir, tiene su clave en el comportamiento de los salarios, o mejor, en la exigüidad de sus alzas, pues de ésta resultan patrones de distribución y de demanda que inhiben emprender la expansión de distintas actividades, a raíz de la imposibilidad o de la dificultad creciente para realizar (vender) los aumentos de la producción de las mismas. A su vez, Celso Furtado constata claramente que los excedentes de mano de obra, es decir la presencia masiva de subempleo estructural, condicionan el aumento del salario de base, correspondiente a la fuerza de trabajo simple, portadora de bajas calificaciones. Y que, la exigüidad del salario de base y las dificultades que enfrenta su aumento influyen negativamente sobre los salarios de la mano de obra de distintas calificaciones y habilidades, deprimiendo el salario medio. Asimismo, estas restricciones son fuente de la tendencia a la concentración del ingreso, imperante en las economías periféricas.<sup>16</sup>

Al igual que para Celso Furtado, para Aníbal Pinto la relación crecimiento y distribución del ingreso tiene un elemento clave al considerar los patrones de demanda, sin

---

<sup>16</sup> Acerca del aumento pertinaz de la masa de salarios, se debe decir que de este aumento depende parcialmente la expansión de la demanda de un conjunto amplio de bienes de consumo, a su vez clave para realizar (vender) la producción de esos mismos bienes (véase Rodríguez, 2006: 221-222). En el siguiente apartado se abordan las características acerca de la relación centro-periferia.

embargo, este último encuentra un fuerte apoyo en el concepto de *heterogeneidad estructural* para interpretar los “estilos de desarrollo”.

Según comenta Rodríguez, el concepto de *heterogeneidad estructural* se aparta de las tesis dualistas, frecuentes en los años sesenta, (de las) visiones extremas que postulaban una acentuada polaridad entre actividades inscritas en estratos tecnológicos muy distintos, cuasi carentes de relación entre sí, a ejemplo de lo que sucedía en las llamadas “economías de enclave”. La coexistencia de mano de obra ocupada a niveles de productividad elevada (esto es, similar al de los grandes centros) y normal (esto es, los niveles permitidos por las técnicas disponibles) con mano de obra de productividad muy reducida constituye un fenómeno reconocido en los trabajos fundacionales del estructuralismo, que lo consideraron como uno de los elementos definitorios de la “condición periférica” (véase Rodríguez, 2006: 225).

Sin embargo, fue Aníbal Pinto quien delineó los contornos de este fenómeno, al precisar el concepto de “heterogeneidad estructural”. Su definición se liga a las diferencias de la productividad del trabajo, procurando sustentarla en una base estructural. De forma que se identifican en la estructura productiva latinoamericana tres niveles de productividad: el correspondiente al *sector primitivo*, en el cual tanto la productividad como los ingresos resultan muy reducidos, asimilables a los que predominaban durante el periodo colonial; el del *sector intermedio*, cuyo propio nombre sugiere la cercanía de su productividad e ingresos a los promedios del país o economía de que se trate; y un *sector moderno* de niveles altos de productividad e ingresos semejantes al promedio de los que prevalecen en las economías desarrolladas (Rodríguez, 2006: 225).

Así pues, resulta claro que la heterogeneidad y su persistencia, en tanto supone diferenciaciones de productividad perdurables, ha de producir efectos sobre la distribución del ingreso, y por esta vía, sobre los patrones de demanda; elementos centrales en la noción de “estilos de desarrollo” de Aníbal Pinto. Por lo demás, la misma se arraiga en la constatación de que en América Latina, ya avanzado el proceso de industrialización por la vía de sustitución de importaciones, siguen presentándose los tres sectores aludidos, así como los saltos en los niveles de productividad e ingresos que marcan sus diferencias. Dicho lo anterior, conviene explicitar que la heterogeneidad estructural puede referirse indistintamente a la estructura productiva o a la estructura ocupacional. La estructura productiva se dice heterogénea cuando coexisten en ella sectores, ramas o actividades en que la productividad es alta o “normal”, con otros en que la productividad es exigua, varias veces inferior a la primera. Como es claro, a esa estructura productiva corresponderá cierta estructura ocupacional: siendo una espejo de la otra (Rodríguez, 2006: 225-226).

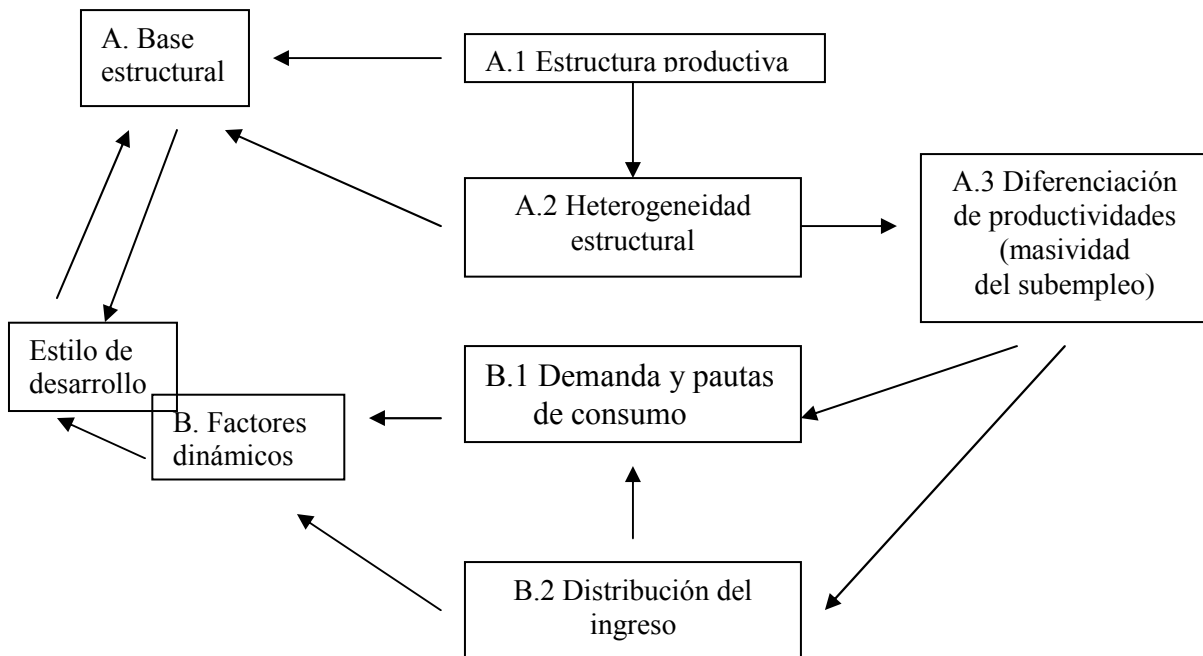
En palabras de O. Rodríguez, “Aníbal Pinto sostiene que el proceso de industrialización latinoamericano no trajo consigo una tendencia a la homogeneización de ambas estructuras, sino que condujo a hondar la heterogeneidad. Según su punto de vista, este proceso dio origen a un sector no exportador con niveles de productividad sustancialmente superiores al promedio del sistema, comparables a los del sector exportador. Pero según aduce, las evidencias disponibles sugieren que la expansión de ese nuevo sector manufacturero produjo un distanciamiento de la posición relativa de los que llama “marginados”, aunque no necesariamente una merma de sus niveles de vida. Habría

existido, pues, un ensanchamiento de la brecha entre las productividades de los distintos sectores, aun cuando sus participaciones en la ocupación global puedan no haber variado. Esa profundización de la heterogeneidad -ese aumento de la brecha mencionada- traería consigo peores condiciones distributivas, esto es, una mayor concentración de los ingresos” (Rodríguez, 2006: 226).<sup>17</sup>

Ahora bien, y como se explicará a continuación Aníbal Pinto no compartía las tesis estancacionistas de Furtado. Para Pinto eran superables los obstáculos al crecimiento que resultaba de la orientación de la estructura productiva hacia las ramas productoras de bienes de consumo duradero o “modernas”, las cuales se caracterizaban por tener relaciones capital-producto superiores, y coeficientes de mano de obra inferiores a las tradicionales, al mismo tiempo que la participación de las empresas transnacionales era mayor. De acuerdo con la interpretación de Pinto, una mayor igualdad en la distribución del ingreso iría acompañada de tasas de crecimiento del producto y del empleo más altas y de un mayor grado de control nacional sobre el aparato productivo. penetración del capital extranjero (véase Lustig, 1995: 86-87).

A fin de advertir el contenido de las ideas de Aníbal Pinto, en seguida se retoma el diagrama y las explicaciones al mismo hechas por Octavio Rodríguez (2006).

**Esquema 1.1 Estructura productiva y pautas de consumo**



Esquema tomado de Rodríguez (2006: 228)

<sup>17</sup> Al respecto Octavio Rodríguez sugiere que postular el distanciamiento de los niveles de productividad constituye el supuesto con el cual se procura justificar la tendencia a la concentración del ingreso e indica que otros autores agregan a ese argumento básico la consideración de los salarios (...) y que la abundancia de mano de obra de baja productividad (subempleo) tiende a mantener reducido el nivel medio de los (salarios), lo que a su vez está en la base de una tendencia persistente a la concentración del ingreso.

Con base en el esquema 1, Rodríguez destaca las aportaciones de Aníbal Pinto acerca de un presunto desajuste entre la oferta de bienes y las pautas a que obedece la demanda, a su vez relacionada con la distribución (concentración) del ingreso. La denominada “base estructural” (recuadro A), está compuesta por dos elementos. Por un lado, comprende la “estructura productiva” (A.1), expresión que alude a los componentes del sistema productivo, a su vez condicionantes de la composición de la oferta de bienes y servicios. Por otro, la base antedicha tiene como segundo gran elemento a la “heterogeneidad estructural” (A.2), la cual corresponde a una estructura ocupacional donde coexisten niveles de productividad de la mano de obra muy diferenciados, con presencia significativa de la de baja productividad (A.3) (véase Rodríguez, 2006: 227-228).

“Tal es la “base estructural”, o si se quiere, tales son los llamados “factores estructurales”. También se les denomina estáticos, aludiendo a que constituyen el esqueleto fundamental del sistema económico en un momento dado, que a la vez presenta una relativa inercia o dificultad para alterarse, en plazos reducidos. Contrastando con esta característica de los factores recién aludidos, se distingue un segundo conjunto, el de los así llamados “factores dinámicos” (recuadro B), en tanto están unidos más directamente a los movimientos del estilo en que un sistema económico se concreta, o si se prefiere, a los primeros impulsos que los ponen en marcha. En este conjunto de factores se destaca como elemento fundamental, o de incidencia más directa, el nivel y la composición de la demanda por bienes y servicios (B.1). Pero tras ella, juega otro elemento clave en la determinación de su estructura y de los cambios que esta última vaya sufriendo: la distribución del ingreso o las tendencias a la concentración que se manifiestan en la misma (B.2)” (Rodríguez, 2006: 228).

Tal esquema sugiere que un “estilo de desarrollo”, tanto en lo que respecta a su funcionalidad como a sus mutaciones, puede caracterizarse teniendo en cuenta cierta “base estructural” (A) y ciertos “factores dinámicos” (B) que le son propios. Pero ese diagrama procura también registrar que ambos grupos de elementos se hallan interrelacionados. Así, estos factores dinámicos que mueven a la estructura productiva (A1), induciendo su cambio o expansión, están condicionados por la configuración de la misma. En efecto, como comenta Rodríguez, esa estructura guarda estrecho vínculo con cierto grado de heterogeneidad estructural (A.2), definido por la coexistencia de niveles diferenciados de la productividad del trabajo (A.3). Estas diferencias poseen efectos decisivos en la distribución del ingreso y en el grado de concentración imperante (B.2), que inciden también decisivamente en los patrones de demanda y de consumo (B.1), que a su vez conforman los factores dinámicos propios del estilo.

Con la ayuda del esquema anterior se puede decir que la primera fase de industrialización, basada en las manufacturas ligeras, requirió de una base del consumo más amplia que la que caracterizara al crecimiento hacia afuera. La ampliación de esa base constituyó, según Aníbal Pinto (1970), el eje y objetivo de varias de las políticas aplicadas en distintos países, durante los años treinta y cuarenta. Sin embargo, en la etapa siguiente emerge una nueva contradicción entre el tipo de producción emprendida y el nivel medio de ingresos: los nuevos bienes duraderos “pesados” se encuentran sólo al alcance de una minoría, implicando la presencia de una “plataforma de mercado” muy reducida. Un modo relevante de ampliarla consistió en la canalización de recursos financieros hacia los sectores

de altos ingresos. Para ello, se recurrió a mecanismos que condujeron a concentrar el ingreso y el poder adquisitivo en los grupos de rentas más altas; se logró, así, expandir la producción de los bienes duraderos de consumo (Rodríguez, 2006: 230).

En síntesis, Aníbal Pinto consideraba que las restricciones al crecimiento provenían fundamentalmente de las características de la oferta y asociaba la concentración del ingreso con una estructura de la oferta “perniciosa”. Y para romper con tal estilo imperante sería necesario la gradual incorporación de los diversos estratos sociales a pautas de consumo que conlleven los beneficios de una ampliación y diversificación crecientes del mismo. Como queda claro, esta opción requiere una reducción paralela y paulatina de la “heterogeneidad estructural”, o aumentos generalizados de la productividad y los ingresos, los cuales no descartan -sino que suponen- la elevación de los que corresponden a las camadas de la población más sumergidas.

La tercera postura a abordar en este apartado es la desarrollada por Serra y Tavares. Tales autores en su trabajo (1974), atacan rotundamente a la espiral “viciosa” que plantea Furtado. En su crítica estos autores sostienen que en los países latinoamericanos, y en especial para el caso brasileño, la disminución en la tasa de crecimiento del producto hacia mediados de los sesentas fue el reflejo de una crisis de realización (venta) en el sector “moderno”, integrado fundamentalmente por bienes de consumo duradero, que se propagó al resto de la economía a través de los eslabonamientos dinámicos, y no fue el resultado de una tendencia estructural al estancamiento.

Para Serra y Tavares la crisis de realización en el sector “de punta” era ocasionada por un subconsumo de los bienes producidos en ese sector; dicho subconsumo ocurre debido a las características del perfil distributivo, el cual implica una “saturación” de la demanda de estos bienes y para superar tal saturación –producida por la excesiva concentración, se requiere incrementar el ingreso de las “clases medias” en desmedro de las mayorías (véase Lustig, 1981: 13-14).<sup>18</sup>

A manera de síntesis se puede decir que, en el análisis del proceso de industrialización en América Latina, se desarrollan dos concepciones distintas sobre las determinantes y limitantes del crecimiento económico. En la versión propuesta por Furtado

---

<sup>18</sup> Una explicación más detallada se encuentra en O. Rodríguez, él menciona que del trabajo de Serra y Tavares surge la pregunta de cómo puede proceder la acumulación y mantenerse la dinámica del crecimiento en economías que poseen, sin duda, el carácter "concentrador y excluyente" que Furtado reconoce y enfatiza. Según comenta Rodríguez, la búsqueda de una respuesta satisfactoria llevó a estos autores a plantear un “cambio de estilo” y afirma que Serra y Tavares, “no reconocen un estancamiento secular en el desempeño de las economías latinoamericanas en la década de los sesenta, sino una crisis relacionada con las dificultades emergentes en el proceso de sustitución de importaciones. (...) esa misma crisis suscita reacciones que, expresadas sintéticamente, consisten en la instauración de un nuevo estilo de desarrollo. Por otra parte, indican que en ese nuevo estilo la acumulación se ve condicionada por la reconcentración del ingreso, por un nuevo esquema de articulación y uso del poder político y, en conexión con ello, por nuevas formas de integración al capitalismo internacional. (Serra y Tavares) entienden que la acumulación y el crecimiento tienen en su base las expansiones de ciertos sectores líderes. La capacidad de transmisión de estas expansiones al crecimiento de la economía como un todo depende del peso de los sectores que se configura como “de punta”, así como de su articulación interna y externa con otros sectores” (Rodríguez, 2006: 238).

(1966) y Pinto (1970, 1974) principalmente, las restricciones que impiden mantener el crecimiento provienen, primordialmente, de la oferta. El problema surge, según estos autores, porque durante la etapa “difícil” del proceso de sustitución de importaciones la estructura productiva se orientó cada vez más hacia sectores (los de bienes de consumo duradero, sobre todo) que buscan técnicas más intensivas en capital y tienen mayores requerimientos de importaciones. Este carácter del patrón de acumulación, agudizó los problemas de desigualdad, marginalización y dependencia del exterior, porque estos sectores tienen menores requerimientos de mano de obra y una mayor participación de empresas multinacionales. Bajo esta interpretación una mayor igualdad distributiva iría acompañada de tasas de crecimiento del producto y del empleo más altas, y un mayor grado de control nacional sobre el aparato productivo.

En la versión Serra y Tavares (1974), por el contrario la acumulación de capital en el proceso de industrialización se ha visto estimulada fundamentalmente y justamente por la expansión del sector “moderno” dada la magnitud de sus eslabonamientos dinámicos. Además, la acumulación puede continuar a ritmos elevados sólo si se resuelven los problemas de realización (venta) en el sector “moderno” o de bienes de consumo duradero por ser este el sector “de punta”; las dificultades no son de carácter secular y las crisis de realización son superadas mediante una redistribución del ingreso hacia las “capas medias” y en contra de las mayorías, que dinamice la demanda de estos bienes.

Nora Lustig señala que en ambas concepciones, sin embargo, el crecimiento basado en la expansión del sector “moderno” o de bienes de consumo duradero supone continuar con el carácter subdesarrollado del modelo de acumulación; es decir, con la marginalización de vastos sectores de la población y la dependencia del exterior. No obstante, bajo el enfoque donde el sector moderno es considerado como el sector líder, el subdesarrollo es un precio que tiene que pagarse si se “opta” por mantener la acumulación a una tasa de crecimiento elevada; en contraste, cuando el sector “moderno” se concibe como portador de los límites estructurales, se torna factible compatibilizar mayor crecimiento del producto con incorporación de la población marginalizada y con mayor independencia.

De hecho, dentro de esta última concepción, un cambio de orientación de la estructura productiva del sector manufacturero que diera mayor peso relativo a las ramas tradicionales, resultaría, por el incremento asociado en el empleo, en una mejoría del nivel de vida de la población hasta entonces marginalizada, y también mayor independencia, al mismo tiempo que el nuevo perfil distributivo reforzaría dicho orientación productiva. Comparativamente, bajo el otro enfoque, un cambio de orientación de la estructura productiva implicaría un crecimiento global menor porque dejarían de funcionar los eslabonamientos dinámicos del sector “moderno” con la misma intensidad, y una redistribución hacia los grupos de menor ingreso resultaría en una crisis de realización por la generación de capacidad ociosa en el sector líder (Lustig, 1981: 16).

Ante tales escenarios es recomendable explicitar otros conceptos a fin de esclarecer algunas relaciones esenciales entre el centro y la periferia y poder presentar una lectura de lo ocurrido durante el proceso de industrialización con base en las aportaciones del pensamiento estructural.



En primer lugar conviene esclarecer algunas relaciones consideradas como sostén de una economía capitalista identificable con los grandes “centros industriales”, o bien con “los centros” o “el centro”. Hay que tener presente que las relaciones privilegiadas se dan entre el progreso técnico (incrementos de los conocimientos utilizables para producir); la innovación (incorporación de progreso técnico, sea en procesos productivos, sea en nuevos bienes); la acumulación de capital (concentración de sucesivas innovaciones); el crecimiento del ingreso (sostenido por la acumulación); y los aumentos del ingreso por persona ocupada y per cápita (promedios cuyas alzas se ligan al crecimiento del ingreso global).

Ahora bien, considerando que:

- a) el progreso técnico y la innovación continuos generan volúmenes de ganancias que aumentan de forma persistente;
- b) de estos últimos resultan incrementos también persistentes de la inversión real, los cuales sostienen niveles positivos de las tasas de acumulación y de crecimiento del ingreso; y finalmente,
- c) la acumulación origina aumentos sostenidos de la productividad del trabajo, que se traducen en incrementos concomitantes de los ingresos unitarios (por persona y por trabajador), cuyas sumas conforman el ingreso global creciente.

De las tres consideraciones anteriores, las dos primeras (a y b) reflejan la admisión de que -en la economía hipotética considerada- “se produce cierta tasa natural de crecimiento”, a la vez permitida e inducida por el progreso técnico y por su continuidad. La tercera (c) refleja el supuesto implícito de que se verifica una “tasa garantizada de crecimiento”, entendida como aquella en que los ingresos unitarios y sus aumentos son fuente de los ahorros requeridos para llevar a cabo la inversión (implicada en la venta de los bienes de capital y en las variaciones deseadas de existencias); y de que esos mismos ingresos crecientes permiten la plena realización (venta) de la producción de bienes de consumo, así como la de los bienes intermedios incorporados tanto a estos bienes como a los de capital.

De lo anterior uno logra inferir que la “tasa garantizada de crecimiento” constituye una tasa de equilibrio, pues ella resulta compatible con la igualdad ahorro-inversión y con la venta integral de la producción usual. En tanto la “tasa efectiva de crecimiento” -la que se vaya dando a cada año- coincida con esa tasa de equilibrio, la expansión económica tendrá continuidad, produciéndose año tras año a la tasa natural, que aprovecha el progreso técnico y permite su continua incorporación.

Según se señala, el progreso técnico suscita aumentos de la productividad del trabajo en todas y cada una de las actividades que componen el aparato productivo de “las economías de centro”. Además, se postula que tales aumentos -aunque de diferentes magnitudes- permiten incrementar los salarios en las distintas actividades, si bien sus incrementos resultan siempre inferiores a los aumentos de las productividades correspondientes. Estos supuestos adicionales poseen una doble implicación: por un lado, los incrementos de salarios no resultan inhibitorios de los reiterados aumentos de los volúmenes de ganancias, ni tampoco de la acumulación de capital que en ellos se sustenta; por otro, esos incrementos, que se van dando en cada actividad, y por ende en los niveles

salariales medios, se configuran como claves para la dinámica de la economía, pues posibilitan la realización de la producción, y en particular la de bienes de consumo.<sup>19</sup>

Así pues, lo dicho hasta aquí no obliga a considerar la existencia de un único patrón de crecimiento equilibrado, sino que es compatible con la admisión de la existencia de distintos patrones posibles, vinculados a distintas pautas distributivas. A estas corresponderán diferentes propensiones a ahorrar, y por ende, tasas de acumulación y crecimiento diferenciadas entre sí. Pero además, variarán también la estructura y evolución de la demanda por bienes y servicios, y en conexión con ello, se darán diferencias en las dinámicas productivas, en lo que concierne a sus composiciones sectoriales y subsectoriales.

Con respecto a la periferia, se debe decir que el grado de especialización primario-exportadora inherente a su condición de periferia suscita que el proceso de industrialización comience a expandirse a partir de un escaso desarrollo previo. De tal modo que al emprender esa expansión, la periferia se encuentra frente a una amplia frontera tecnológica alcanzada previamente en los grandes centros, en los cuales, por lo demás, esa frontera sigue expandiéndose.

Se suponía que el aprovechamiento de la frontera tecnológica conllevaría a la economía periférica a una dinámica similar a la descrita por el centro. Es decir, las tecnologías disponibles conducirían sucesivas innovaciones, dando lugar a aumentos de los volúmenes de ganancias y de los montos de inversión, reflejándose estos últimos en tasas positivas de acumulación y crecimiento del ingreso global, las cuales estarían acompañadas por aumentos sostenidos de la productividad del trabajo y de los ingresos medios.

Sin embargo, y destacando las aportaciones del estructuralismo latinoamericano, la diferencia clave entre los paradigmas de acumulación y crecimiento equilibrado correspondientes a centros y periferia radica en el modo en que se integra el tema de la estructura ocupacional. En cuanto a los primeros, se admite que en un año base arbitrario la mano de obra se encuentra plenamente empleada, esto es, ocupada a niveles de productividad “normal” (los que pueden alcanzarse con las técnicas disponibles) y que en los años ulteriores se mantiene el pleno empleo, al tiempo que la productividad aumenta en todas las actividades componentes de la estructura económica.

Los mismos supuestos son aplicables a la periferia, en lo que respecta al empleo en la industria y demás actividades “modernas”. La diferencia radica en que, en esa economía, el empleo coexistirá en el año base con volúmenes considerables de subempleo, o sea, de mano de obra ocupada a niveles de productividad sumamente reducidos.

Con base en este tenor de ideas, se destaca la composición de la estructura ocupacional en términos de empleo y subempleo, partiendo de los siguientes supuestos:

---

<sup>19</sup> Se ha admitido que existirá siempre una diferencia positiva entre los aumentos de la productividad del trabajo y de los salarios. Ello no obsta para reconocer que los niveles que estos últimos vayan alcanzando podrán ser mayores o menores, originando distintas alternativas de distribución funcional del ingreso, de las que a su vez derivan diferentes patrones de distribución personal.

- 1) la población económicamente activa (PEA) aumenta a igual tasa en todos los sectores, ramas y actividades que componen la economía periférica;
- 2) el empleo en el sector moderno aumenta a ritmo superior al de la PEA global y al de su propia PEA.

De estos supuestos se deriva que el porcentaje del empleo en la ocupación global aumentará año tras año, y que el porcentaje correspondiente al subempleo decrecerá complementariamente; dicho en otros términos, irá disminuyendo el grado de heterogeneidad estructural e incluso se llegará a un punto en donde el subempleo se reducirá hasta alcanzar magnitudes poco significativas.

En conjunto, tales consideraciones brindan una imagen simplificada de lo que puede entenderse por “suficiencia dinámica”: ritmos de acumulación y de crecimiento equilibrado (en lo que hace a la igualdad ahorro-inversión y a la venta plena de los bienes producidos en cada periodo), que van siendo acompañados por una paulatina homogeneización de la estructura ocupacional, que a la larga culmina con la (cuasi) supresión del subempleo estructural.

Cabe precisar que la “suficiencia dinámica” en la periferia puede iniciarse a partir de grados de heterogeneidad estructural más altos o más bajos, es decir, puede darse con distintos niveles de diferencia entre las tasas de aumento del empleo (de la ocupación en el sector “moderno”) y de la PEA, y puede asimismo proceder con ritmos de acumulación mayores o menores. Según se concibe, las diversas combinaciones entre estos elementos darán lugar a alternativas diversas de “suficiencia dinámica”, que tienen en común la tendencia a la homogeneización, pero que difieren en cuanto a la celeridad con que la heterogeneidad estructural se reduce, y a los plazos en que comienza y culmina la merma de los volúmenes absolutos del subempleo. Por otra parte, se entiende que en relación a los ritmos de acumulación de capital, éstos comportan diversas posibilidades en cuanto a la composición sectorial y subsectorial del aparato productivo y a sus cambios, los cuales se relacionan con la evolución de la demanda de bienes y servicios, a su vez condicionada por los patrones de distribución del ingreso.

No obstante la coherencia y la armonía de tales supuestos estos no logran reflejar la realidad al interior de las economías de la periferias. Para tal propósito es fundamental incluir en el análisis la expresión de “insuficiencia dinámica” propuesta por el economista argentino Raúl Prebisch.

Prebisch en su texto *Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano*, publicado en 1963, a la vez que reafirma sus argumentos relativos a las dificultades de la periferia para crecer y absorber la fuerza de trabajo, hace hincapié en un nuevo argumento: la necesidad de alterar la estructura social y redistribuir el ingreso. Sostenía que sin eso no sería posible sortear la "insuficiencia dinámica" de las economías de la región.

La expresión de “insuficiencia dinámica” se refiere primordialmente a la pertinencia del subempleo estructural, en las economías periféricas, pero también alude al proceso de acumulación de capital de tales economías, y a los factores que operan a través de este

proceso, inhibiendo en las mismas la capacidad de absorber gradualmente el subempleo en empleo productivo.

Asimismo se afirma que la acumulación “insuficiente” del capital está asociada a la elevada propensión a consumir de los estratos de ingresos altos y medios, en parte condicionada por las oportunidades de renovación de los patrones de consumo que brinda el progreso técnico de los centros. También, se concibe que tales pautas de consumo están ligadas a la estructura social y a los modos por los cuales se va procesando su transformación, cuando adviene en la periferia el proceso de expansión industrial.

Finalmente, con respecto a la necesidad de la tecnología o mejor dicho a la pertinencia de la tecnología se debe tener en cuenta que desde sus orígenes el pensamiento de la CEPAL distingue dos aspectos en relación al tema. Uno relativo a la cantidad de capital por hombre ocupado (densidad de capital), y el segundo concerniente a la indivisibilidad de las escalas en que las técnicas se vierten, y a sus dimensiones excesivas con respecto al tamaño de los mercados periféricos.

En la evolución tecnológica de los centros la densidad de capital fue en aumento, a raíz de que sucesivas alzas salariales, inducidas por la escasez de mano de obra, suscitaron la reducción de su uso por unidad de producto, y el incremento paralelo y compensatorio del uso de bienes de capital.

Estas técnicas de densidad de capital más elevada que gestan los centros sustituyen a otras preexistentes, determinando su obsolescencia. Pero la mayor eficiencia obliga a adoptarlas en la periferia, en circunstancias que tales técnicas combinan capital y trabajo en proporción muy distinta a la que prevalece en la misma, donde la escasez de capital disponible coexiste con la sobreabundancia de trabajo.

De lo anterior deriva que las inversiones realizadas en la periferia generan pocas plazas de trabajo, en comparación con el aumento de su oferta, y sobre todo con la amplia disponibilidad de mano de obra albergada en el subempleo estructural. En otros términos, se aduce que la elevada densidad de capital en las técnicas producidas por los centros, que la periferia se ve compelida a adoptar, conspira en ella contra la absorción de mano de obra, operando en el sentido de perpetuar su carácter redundante, expresado en la masividad del subempleo.<sup>20</sup>

Si bien, tales consideraciones de índole general, han de ser complementadas por otras que se refieren a la composición sectorial de la producción. La misma puede darse a través de la expansión de ciertas actividades donde la densidad de capital y la productividad

---

<sup>20</sup> Este argumento de carácter estático, en tanto se refiere a la cantidad de mano de obra que se logra ocupar con un volumen determinado de inversión de capital. Así planteado, este argumento ha de juzgarse erróneo, puesto que no considera los efectos dinámicos del uso de técnicas de densidad de capital elevada (o aún, de alza de la misma). Es cierto que, a mayor densidad, un volumen dado de inversión genera menos empleo. Sin embargo, la densidad elevada (o su alza) conlleva niveles de la productividad del trabajo también elevados -o el aumento de esos niveles. A su vez, la alta productividad o su aumento constituye una base esencial para la consecución de ritmos de acumulación de capital capaces de sostener tasas de incremento del empleo más favorables que las que derivarían de dotaciones de capital por hombre más reducidas.

del trabajo sean las más altas, cotejándolas con las de otras actividades, pero en las cuales ambas resulten algo más reducidas. Ha de entenderse que una expansión privilegiada de las primeras no redundarán necesariamente en el mayor aumento factible de la productividad media del trabajo, ya que puede suceder que de la expansión de las segundas resulte, año a año, la absorción de volúmenes de mano de obra de dimensiones tales que el impacto de esa absorción sobre la productividad media resulte más favorable que la absorción de las primeras.

Sin embargo, se debe decir que las técnicas son rígidas, pues combinan los recursos considerados -capital y trabajo- en proporciones fijas. Lo cual implica que los mecanismos de mercado resultarán incapaces de inducir, en cada una de las actividades productivas, formas de combinar los recursos influidas por su abundancia relativa. Con base en ello, tampoco es dable pensar que la dotación de factores peculiar de la periferia induzca vía mercado una estructura de la producción en la cual las actividades de menor densidad de capital resulten privilegiadas. Por lo que ha de entenderse que los mercados sí poseen la actitud de ajustar la estructura de la producción con base en los cambios que se vayan dando en la composición de la demanda, a su vez relacionados con los patrones distributivos derivados en esos cambios.

En síntesis se puede señalar que:

- a) no resulta aceptable que la elevada densidad de capital perjudique la absorción de mano de obra en el empleo;
- b) al contrario, se puede demostrar que la densidad elevada y su alza favorecen esa absorción;
- c) ello depende de que con la densidad aumenta la productividad del trabajo, beneficiando las dinámicas de la acumulación y del empleo;
- d) desde una perspectiva sectorial, también es demostrable que de las técnicas de densidad máxima no necesariamente deriva la maximización de dichas dinámicas: puede suceder que técnicas de densidad no tan alta den lugar incorporaciones considerables de mano de obra (adicional o redundante) en las actividades modernas, decisivas para lograr los más altos incrementos de la productividad media;
- e) los patrones sectoriales de producción y empleo no son dissociables de las configuraciones correspondientes a la distribución del ingreso y a la estructura de la demanda;
- f) de ello se infiere que –en lo atinente al capital y a su evolución- se abren en la periferia distintas alternativas, todas con impactos favorables (aunque diferenciados) sobre la productividad del trabajo, y por esta vía, sobre las dinámicas anteriormente mencionadas.

Si bien, se debe observar que la sobreabundancia de mano de obra peculiar de la periferia limita las alzas salariales, generando tendencias a la concentración del ingreso, y finalmente condiciona la ampliación de varios de sus mercados.

A fin de conformar una visión integral del desarrollo se incluyen aquí las proposiciones de Raúl Prebisch en torno a su enfoque “más que económico” del desarrollo,

referidas principalmente a los factores sociales decisivos en la explicación de la insuficiencia dinámica y de la pertinencia de los problemas ocupacionales que ella implica.

### Los factores sociales

En los apartados anteriores se ha presentado una argumentación de base esencialmente económica. En particular, el correspondiente al carácter insuficiente de la acumulación de capital, en comparación con la requerida para absorber los problemas ocupacionales propios de la periferia. El análisis de esta “insuficiencia dinámica” incluye la consideración de variables demográficas, e incorpora también la rigidez de las escalas de producción disponibles, y su virtual incidencia negativa.

Sin embargo, esta argumentación sobre la exigüidad de los esfuerzos de acumulación y sobre la elevada propensión a consumir que acompañan al desarrollo periférico tiene su centro y eje en los patrones de cambio de la estructura social que se van dando en sus distintas fases, incluso en la liderada por la expansión de la industria. Los rasgos básicos de esa estructura, y la supuesta tendencia al estancamiento derivada de su transformación, son los objetos principales del siguiente apartado.

Como se ha señalado, durante el desarrollo hacia afuera se configura una estructura económica especializada y heterogénea. En ese periodo se va consolidando también una estructura social peculiar de la “condición periférica”. Según se aduce, en el punto de partida prevalece una gran concentración de la riqueza, y en especial de la propiedad agraria. El desarrollo hacia fuera contribuye a consolidar esa situación previa, en que la estructura de la propiedad rural se caracteriza por la coexistencia de latifundio y minifundio, y por la proliferación de formas precarias de tenencia de la tierra. En conexión con esas características, ese recurso, y asimismo los de capital de trabajo, tienden a permanecer subutilizados.

En efecto, a medida que la producción agropecuaria se orienta más y más al mercado (tanto externo como interno), la penetración de nuevas técnicas se realiza generalmente bajo formas simples, compatibles con el aprovechamiento extensivo de los recursos naturales existentes. Por otro lado, el minifundio y la tenencia precaria conllevan la continua presencia de excedentes de mano de obra, que permiten mantener bajos los niveles salariales. Dada esa exigüidad de los salarios, los aumentos de la producción extensiva -aun cuando se realizan con descuido del uso eficiente de los bienes de capital involucrados- originan grandes incrementos de ganancias y rentas. Gracias a ellos, las clases propietarias no sólo adoptan patrones de consumo conspicuo -en buena medida imitativos, de los que prevalecen en las economías más avanzadas- sino que propician la ulterior concentración de la riqueza.

Con el desarrollo hacia afuera se afianza, pues, una situación de extrema desigualdad en lo que concierne a la distribución de la riqueza y del ingreso, y en conexión con ello, una estructura social dicotómica, constituida esencialmente por propietarios y desposeídos; ésta incide, a su vez, sobre la conformación de una estructura de poder que dificulta la movilidad social, y tiende a perpetuar aquella dicotomía básica.

En breve, la preservación de una estructura social que obstaculiza los cambios en las formas de producir y en la estructura económica exigida por la propagación de las técnicas modernas (Prebisch, 1963: 53) está relacionada con las condiciones en que opera el crecimiento primario-exportador, condiciones éstas que contribuyeron a consolidarla.

En consecuencia se sostiene que la industrialización no modifica esencialmente este orden de cosas. En sus primeras etapas es extensiva y utiliza técnicas simples, por lo que no requiere aprovechar exhaustivamente el capital invertido, ni exige cambios profundos en la estructura social. Ahora bien, en el desarrollo ulterior del proceso sustitutivo, las condiciones de alta protección, así como la estructura social preexistente, que dificulta la movilidad social, y por ende, el ascenso de elementos dinámicos, tienden a hacer que esa estructura no se modifique de manera sustancial, ampliándose al interior de ella la dimensión y los intereses del estrato superior, a la par que la clase media va adquiriendo mayor importancia numérica.

Esta estructura social básicamente inalterada influye de forma adversa sobre la actividad económica y sobre las posibilidades de desarrollo en un doble sentido. Entorpece el cumplimiento adecuado de ciertas funciones esenciales para la buena marcha del proceso económico, al tiempo que bloquea el surgimiento de aquellos elementos dinámicos de la sociedad capaces de cumplirlas (Prebisch, 1963: 54).<sup>21</sup>

En síntesis, la estructura social impide que se cumplan eficientemente las funciones clave de acumulación y gestión, y que surjan los elementos dinámicos capaces de llevarlas a cabo. El escollo impuesto por la estructura social compromete el dinamismo del sistema económico. La acumulación se realiza a ritmo sensiblemente menor que el potencial debido al consumo excesivo, y asimismo a la subutilización generalizada de los recursos productivos (Prebisch, 1963: 53).

Esta insuficiencia dinámica derivada de la escasa acumulación se manifiesta a nivel global en el lento ritmo de crecimiento del ingreso por habitante y en su tendencia al estancamiento. Pero se expresa, además, en ritmos sectoriales de crecimiento claramente incompatibles con la absorción de la población activa en el empleo, y en consecuencia, con una mayor concentración del ingreso.

Se explica así, en conexión a los límites impuestos al funcionamiento del sistema económico por su propia estructura, pero también por la estructura social conectada al

---

<sup>21</sup> Como ya se ha señalado, las altas pautas de consumo de los estratos de ingresos elevados constituyen un serio obstáculo a la acumulación. Pero además, la ausencia de elementos dinámicos conduce en general a que los ahorros y los recursos productivos se utilicen en grado inferior al de su capacidad potencial. En la industria por ejemplo, la debilidad de la iniciativa y la falta del acicate de la competencia hacen que el capital se desaproveche más allá de la limitación impuesta por la inadecuación de las escalas propias de las técnicas disponibles. Las condiciones generalizadas de baja utilización de los recursos productivos, mayormente atribuibles a la estructura social, dan lugar a situaciones de privilegio en las que los ingresos personales no guardan relación con los aportes efectivos a la producción de quienes los reciben. Por su propia índole, esa estructura dificulta la movilidad social; pero además, los privilegios resultantes constituyen un importante factor de desestímulo a la emergencia de elementos dinámicos provenientes de los estratos medios e inferiores.

mismo, un conjunto de fenómenos que aparecen a la luz del pensamiento estructural como tendencias de largo plazo inherentes a la industrialización periférica. Por un lado, el subempleo, la marginación y la distribución regresiva del ingreso; por otro, el estrangulamiento externo, asociado a alzas considerables de los niveles de deuda externa; y a modo de síntesis la parálisis o lentitud de la expansión manufacturera y del crecimiento. Como es claro, la contracara de esas tendencias negativas consistiría en alcanzar condiciones de “suficiencia dinámica”, acompañadas y articuladas con otras que aseguren patrones de inserción externa compatibles con la continuidad del desarrollo, tanto industrial como general.

Lo expuesto hasta aquí permite establecer algunos puntos en común entre las contribuciones de la teoría de la dependencia y el pensamiento estructural latinoamericano. Con base al primero se resalta que el proceso de industrialización latinoamericano no crea como en las economías clásicas, su propia demanda, sino que nace para atender una demanda preexistente, y se estructura en función de los requerimientos de mercado procedentes de los países avanzados y que el fruto de la dependencia no puede ser otro sino más dependencia, y su liquidación supone necesariamente la supresión de las relaciones de producción que ella involucra.

Con respecto al segundo, se observa que, de acuerdo a la tesis de la “heterogeneidad estructural” en la región, los frutos del progreso técnico tendían a concentrarse tanto respecto a la distribución del ingreso entre las clases como a la distribución entre sectores y entre regiones dentro de un mismo país. Y se argumentaba que el proceso de industrialización en América Latina tendía a reproducir en forma renovada la vieja heterogeneidad estructural imperante en el período agrario-exportador.

O sea, así como para los dependentistas la industrialización no había eliminado la dependencia, sólo la había alterado, para los estructuralistas la industrialización no eliminaba la heterogeneidad estructural, sólo modificaba su formato. En una y otra interpretación el subdesarrollo era un proceso que daba muestras de perpetuarse a pesar del crecimiento económico.

Si bien, las ideas principales del pensamiento estructural latinoamericano coinciden en que el proceso de industrialización latinoamericano no trajo consigo una tendencia a la homogeneización de la estructura productiva y ocupacional, sino que condujo a profundizar la heterogeneidad de las mismas. Se aprecia que los diagnósticos cepalinos apuntaban a la idea de que el patrón o estilo de desarrollo económico tendría que modificarse mediante una mejor distribución del ingreso y de profundas reformas, a saber, agraria, patrimonial, financiera, tributaria, educacional y tecnológica. En claro contraste con el planteamiento dependentista que estipulaba que la fuente de explotación insuperable implicaba la necesidad de romper con el capitalismo.

En la siguiente sección se plantean las recomendaciones elaboradas por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), con el propósito de dar continuidad y terminar la exposición de teorías y enfoques con relación al crecimiento y la distribución del ingreso.



## 1.4 La propuesta del PNUD y la estrategia de la CEPAL

En este apartado se retoman algunas de las recomendaciones elaboradas por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Por un lado, se considera el enfoque de desarrollo humano que desde la década de los noventa ha venido empleando el PNUD en sus Informes de Desarrollo Humano, a través de los cuales van de la mano el crecimiento y la equidad. Por otra parte, se destacan las valiosas aportaciones de la Comisión, muy en particular las originadas a partir de su propuesta “transformación productiva con equidad”, que ha constituido la piedra angular en torno a la cual ha gravitado el pensamiento de la institución durante las últimas dos décadas.

### a) El concepto de desarrollo humano

En el caso del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), pasan a ser relevantes durante los años 90 sus informes sobre desarrollo humano. En 1990, el Consejo de Administración del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, declaró como una de sus misiones básicas la idea de “promover el desarrollo humano”(IDH, 1990: 34).

El concepto de *desarrollo humano* es la base del Informe de Desarrollo Humano (IDH) y también del Índice de Desarrollo Humano. Tal concepto parte del presupuesto de que para lograr el avance de una población no basta con considerar apenas el crecimiento económico, el cual es una condición necesaria pero no suficiente para el desarrollo humano, ya que concibe a éste como un valor vinculado a la libertad de las personas para ser o hacer, para elegir formas de vida alternativas a partir de sus propios objetivos, y no se finca únicamente en la acumulación de riqueza, el ingreso que obtengan o las mercancías y servicios que consuman.

Dicho en otros términos, el concepto de desarrollo humano es la expansión de la libertad de las personas. La libertad entendida como el conjunto de oportunidades para ser y actuar y la posibilidad de elegir con autonomía. Tanto las oportunidades como la participación de los individuos para generarlas están influidas por el entorno en el que viven, y en ese sentido el desarrollo humano es local. Las personas ejercen sus derechos, toman decisiones, entablan relaciones sociales y políticas y adquieren una visión inicial del mundo desde sus ámbitos más cercanos: la familia, la comunidad y las asociaciones políticas básicas.

El objetivo de la elaboración del Índice de Desarrollo Humano<sup>22</sup> es ofrecer un comparativo a otro indicador muy utilizado, el Producto Interno Bruto (PIB) per cápita, el cual considera apenas la dimensión económica del desarrollo. El índice de desarrollo humano está compuesto por tres dimensiones: la longevidad, el conocimiento y el acceso a recursos, y los indicadores para su medición son: la esperanza de vida al nacer, la tasa de alfabetización, la matrícula escolar y el Producto Interno Bruto per cápita.<sup>23</sup>

---

<sup>22</sup> Creado por Mahbub ul Haq con la colaboración de Amartya Sen, el índice pretende ser una medida general y sintética, del desarrollo humano.

<sup>23</sup> Estas tres dimensiones tienen la misma importancia en el índice, el cual varía de cero a uno.

Desde un principio en los informes sobre desarrollo humano éste fue definido como el proceso de ampliación del rango de elecciones de la gente, aumentando sus oportunidades de educación, atención médica, ingreso y empleo, y cubriendo el espectro completo de las elecciones humanas, desde un medio ambiente físico saludable hasta las libertades económicas y humanas. El desarrollo humano se fundamenta en una serie de pilares que son la base para establecer cualquier estrategia de desarrollo, como son la equidad, la sostenibilidad, la productividad, la participación y la seguridad.

De estos cinco componentes conviene ahondar un poco en la equidad y en la seguridad, debido a que ambos elementos son, a mí parecer, los más efímeros en estos días. El desarrollo humano aborda las cuestiones de equidad ya que si el desarrollo se obtiene ampliando las oportunidades de la gente, la misma debe gozar de un equitativo acceso a dichas oportunidades. La equidad se entiende como igual acceso a oportunidades para todos en la sociedad pero no iguales resultados, pues lo que cada uno haga con sus oportunidades está implícito en la esfera de la iniciativa individual. Es decir, existe igualdad de derecho, pero no de distribución. El componente de la equidad comparte la idea de que las interacciones del mercado no bastan para mantener el orden, y destaca que esto tiene que ser objeto de la voluntad política y de decisiones específicas y definidas.

Por otra parte, “el concepto de seguridad se ha interpretado en forma estrecha durante demasiado tiempo: en cuanto seguridad del territorio contra la agresión externa, o como protección de los intereses nacionales en la política exterior o como seguridad mundial frente a la amenaza de un holocausto nuclear (...) En definitiva, la seguridad humana se expresa en un niño que no muere, una enfermedad que no se difunde, un empleo que no se elimina, una tensión étnica que no explota en violencia, un disidente que no es silenciado” (PNUD, 1994: 25).

La seguridad humana, analizada en el Informe de Desarrollo Humano de 1994, tiene dos dimensiones principales: libertad respecto del miedo y libertad respecto de la necesidad. Por lo tanto, la seguridad humana, no es un concepto defensivo, como lo son la seguridad territorial o militar. Por el contrario, la seguridad humana es un concepto abarcador que reconoce la existencia de la amenaza del delito, la difusión de enfermedades mortales, el aumento del nivel de contaminación junto con el temor a perder el empleo, y la liberación respecto de amenazas como el hambre o la pobreza (PNUD, 1994: 27 y 28).

Bajo este tenor de ideas la investigadora Úrsula Oswald ha desarrollado un concepto orientado a entender de manera integral la realidad de los sectores más vulnerables (Oswald 2008, Oswald y Brauch 2009). Partiendo de una perspectiva constructivista ha elaborado una propuesta que vincula la seguridad humana, de género y ambiental (HUGE por sus siglas en inglés)<sup>24</sup>. Su concepto de seguridad HUGE acoge un amplio entendimiento del concepto de género al incluir a niños, personas de la tercera edad, indígenas, minorías y otros grupos vulnerables junto con un enfoque centrado en los desafíos ambientales, de construcción de la paz, igualdad humana y equidad de género.

---

<sup>24</sup> HUGE Human, Gender and Environmental Security.

La propuesta integral entre seguridad humana, de género y ambiental: Huye, genera una perspectiva transdisciplinaria que conlleva diversas superposiciones: entre seguridad humana y seguridad ambiental, una sociedad consciente cultural y ambientalmente diversa; entre seguridad humana y seguridad de género, un proceso de mejoramiento de calidad de vida sin violencia, con equidad de género, inclusión de minorías y sin violencia basada en género (vbg); entre seguridad de género y seguridad alimentaria, un mundo eco feminista y eco indigenista, donde se cuida a los vulnerables y al ambiente a la vez, y se restablece la relación armónica entre naturaleza y humanidad. El conjunto de estos factores brinda un mundo descentralizado, participativo, sustentable y diverso con mecanismos de resolución no violenta de conflictos y cooperación entre instituciones y sociedades organizadas (Oswald y Brauch, 2009: 663).

## **b) La estrategia transformación productiva con equidad**

En el caso de la CEPAL se destacan sus aportaciones en la formulación de la estrategia de desarrollo conocida como “transformación productiva con equidad”, la cual ha constituido la piedra angular y en torno a la misma ha gravitado el pensamiento de la institución durante las últimas dos décadas.

A continuación se describe de forma sintética la obra *Industrialización en América Latina: de la “caja negra” al “casillero vacío”. Comparación de patrones contemporáneos de industrialización*, de Fernando Fajnzylber. La finalidad de tal síntesis es establecer un puente entre los planteamientos de la década de los sesenta y setenta con los de la CEPAL de nuestros días.

Fajnzylber en la obra citada, asume la hipótesis de que las mejoras en la equidad dan lugar a la conformación de patrones de consumo signados por la austeridad, y agrega que ésta se traduce en estructuras del mismo “que contiene(n) menor proporción de bienes duraderos, energía y divisas” (Fajnzylber, 1989: 61).

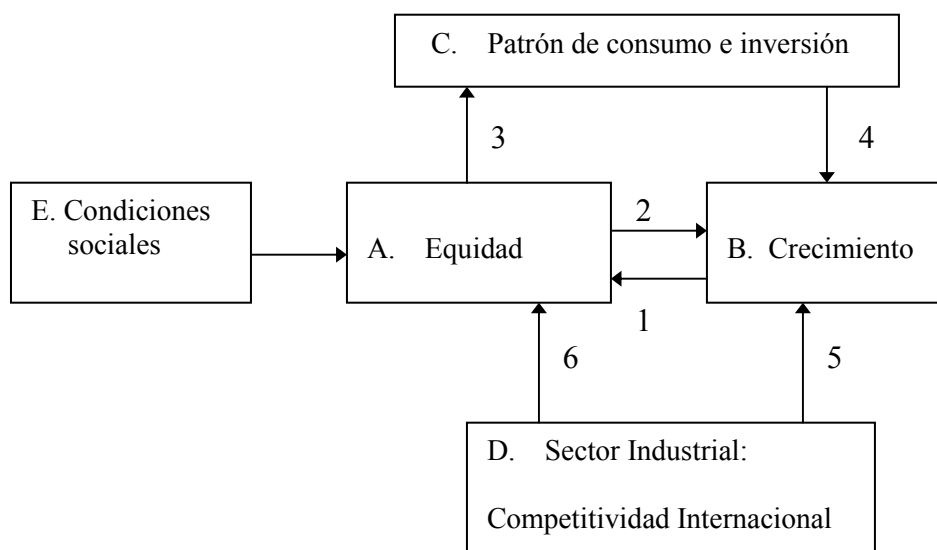
Esta hipótesis está claramente relacionada con las posturas usuales del pensamiento latinoamericano de los sesenta y setenta y en particular de la corriente de los “estilos de desarrollo”, brevemente reseñados con anterioridad. Tales posturas enfatizan que las condiciones ocupacionales que acompañan la industrialización del área –la pertinaz sobreabundancia de mano de obra– dieron lugar a una fuerte tendencia a la concentración del ingreso. Destacan, asimismo, que tal tendencia vino acompañada por una exacerbación del consumo imitativo comprometedor del ahorro, y por esta vía, de la dinámica de la inversión, la acumulación y el crecimiento, con efectos de retorno negativos sobre la ocupación y la distribución.

En el trabajo mencionado Fajnzylber se aboca en la identificación de los principales factores que vinculan el patrón de industrialización -y con él, de cambio en la estructura productiva- con el cumplimiento de objetivos de crecimiento económico y equidad social. Así mismo, la obra de Fajnzylber se configura como una prolongación de los planteamientos del estructuralismo de la CEPAL, en tanto considera que la industrialización constituye “el eje vital del desarrollo económico por su aporte al progreso técnico y a la elevación de la productividad” (Fajnzylber, 1989: 8).

El modelo que se desarrolla a continuación se basa en dicho trabajo de Fernando Fajnzylber, en el cual, se establecen las bases analíticas entorno a la relación crecimiento y equidad. La articulación contenida en la obra recién mencionada se describe con ventaja recurriendo al Esquema 2.

Conviene iniciar considerando las relaciones entre los cuatro recuadros concernientes a los elementos que Fajnzylber considera como el núcleo fundamental del análisis, a saber: la equidad (A); el crecimiento (B); el patrón de consumo e inversión (C); el sistema industrial y la competitividad internacional (D). Y hacerlo partiendo desde el punto de vista analítico en que equidad y crecimiento se consideran el eje fundamental –y así mismo son los requisitos centrales de cualquier estrategia de desarrollo. Finalmente, bajo el rótulo genérico de “condiciones sociales” (E), se observan ciertos factores adicionales propios del ámbito social que inciden significativamente en estos elementos, y sobre todo en la adecuación y fluidez de las relaciones que se establecen entre los mismos.

### Esquema 1.2 Acceso a la transformación productiva con equidad



Cuadro basado en el texto de Fajnzylber (1989: 57)

Equidad y crecimiento (recuadros A y B)

Fajnzylber postula que la equidad y el crecimiento han de constituir los objetivos centrales de una estrategia de desarrollo. El enunciado anterior tiene en cuenta que al crecimiento subyacen otras dos dinámicas clave: una es la acumulación de capital, que sostiene el aumento de la disponibilidad de los medios de producción requeridos para que ésta se incremente de forma sostenida; la otra es la del progreso técnico, que a la vez induce y se hace efectivo en la acumulación.

Conviene observar ahora que esta triple dinámica se refiere esencialmente a la esfera de la producción, pero que no es independiente de la esfera de la distribución, introducida en el análisis a través del concepto de equidad. Desde el ángulo económico, el

planteamiento más simple sobre el nexo entre crecimiento y equidad, consiste en señalar que el primero -por la vía de los aumentos de la productividad que lo acompañan- induce mejoras en la equidad (flecha 1); y que esta última, al verse favorecida, hace viable el crecimiento, al permitir la realización de volúmenes de bienes de consumo en continuo aumento (flecha 2).

Además de reiterar el nexo anterior, abarca el vínculo que se establece entre el mismo par de conceptos desde el ángulo social. Fajnzylber sostiene que la equidad fomenta “el sentido de pertenecer a una sociedad y de estar integrado a la colectividad”, lo cual estimula, en todos los estratos sociales, la buena disposición para participar en el esfuerzo colectivo que supone la postergación parcial del consumo en aras del crecimiento económico (Fajnzylber, 1989: 66).

Ahora bien, “el crecimiento económico agiliza el funcionamiento social y, en esa medida, permite que los posibles rezagos en materia de distribución sean soportables (...) (ello) no significa que el crecimiento de por sí y ante sí lleve a la equidad sino que, existiendo un proceso de crecimiento con un patrón industrial competitivo, el retraso de la equidad no se traduce necesariamente en conflictos sociales en la medida en que se confíe en que la situación futura será más favorable que la actual” (Fajnzylber, 1989: 67).

#### Patrón de consumo e inversión (recuadro C)

Como se ha adelantado los planteamientos de Fajnzylber señalan que la mayor equidad induce patrones de consumo signados por la austeridad, es decir, “que contiene(n) menor proporción de bienes duraderos, energía y divisas” (Fajnzylber, 1989: 61).

También se comentó que tal hipótesis está relacionada con el pensamiento latinoamericano de los sesenta y setenta, en particular de la corriente de los “estilos de desarrollo”. Dicha hipótesis rescata la idea de que el estilo excluyente y concentrador estuvo asociado al consumo de bienes duraderos y, postula que su expansión se realizó con descuido del aprendizaje y de la eficiencia, en buena medida reflejado en los ingentes requerimientos de energía “cara” y de obras de infraestructura, y también en acumulaciones aluviales de demandas de importaciones, inductoras de problemas en la balanza comercial y de pagos.

Así pues, la hipótesis de la existencia de una relación positiva entre equidad y patrón de consumo e inversión (flecha 3) esconde una crítica a las formas asumidas por la industrialización sustitutiva en las economías latinoamericanas, y admite tácitamente la posibilidad de crear alternativas para las mismas.

Fajnzylber expresa que un patrón de consumo austero –por parte de las clases ricas, aumenta la propensión marginal al ahorro, el cual, a través de las vías adecuadas se convierte en inversión productiva, la cual promoverá un mayor crecimiento que permitirá la creación de empleos bien remunerados. Sin embargo, según él “lo que interesa destacar es la vinculación entre el grado de austeridad del patrón de consumo, el papel de los agentes inversionistas y el dinamismo” de la economía. (Fajnzylber, 1989: 63). En esta cadena de relaciones, el eslabón más débil lo constituye la traducción de más ahorro en más inversión,

por lo que es necesario emprender políticas económicas que incentiven tanto el ahorro como el comportamiento adecuado de los agentes inversionistas, así como fortalecer los mecanismos institucionales requeridos para que el ahorro se efectivice en inversión y conlleve al crecimiento (flechas 4).

Sin embargo, se perciben dificultades para el logro del objetivo anterior. Se reconoce una tendencia acentuada desde los ochenta “a la confluencia de los procesos nacionales y los internacionales de transformación del ahorro en inversión” (Fajnzylber, 1989: 63). Con su acentuación se abre y crece una nueva problemática ligada a la “posibilidad actual de desplazar recursos financieros en forma instantánea (la cual) pone en tela de juicio la autonomía de los gobiernos para diseñar su política económica” (Fajnzylber, 1989: 74). Tales dificultades se consideran más adelante, en el ámbito de las “condiciones sociales” (recuadro E).

#### Sistema industrial y competitividad (recuadro D)

Si bien, se ha dicho que el crecimiento no puede sino basarse en la incorporación de progreso técnico y en el consecuente incremento de la productividad, conviene decir que el criterio clave de su eficiencia lo constituye la competitividad internacional de la economía, y muy particularmente del sistema industrial. De tal forma que, el aumento de la productividad y de la competitividad producen la ampliación de los mercados que resulta esencial para el dinamismo de la economía.

Fajnzylber indica que el progreso técnico y los procesos de aprendizaje que lo sostienen poseen un aspecto sectorial destacable: la particular relevancia que presentan en el sistema industrial. Aún más, admite y subraya la presencia de cierta matriz industrial y productiva donde se ven particularmente favorecidos, matriz que a la vez induce la extensión de los mismos a otras ramas y actividades. Puesto en otros términos, el autor postula que esa matriz básica -ese “núcleo endógeno de dinamización tecnológica”-, desempeña un papel especialmente importante en la difusión de la “lógica industrial”, y ejerce por esa vía una influencia positiva sobre el aprendizaje y el progreso técnico en actividades inscritas en varias ramas industriales y en los demás sectores productivos.

Según se piensa, existe un *feed-back* (retroalimentación) de la consecución y el mantenimiento de la competitividad sobre la mejora de los patrones distributivos, en tanto aquella implica: “propagación de la lógica industrial al conjunto de la sociedad (...), lo que la hará más abierta al progreso técnico” (Fajnzylber, 1989: 65); en conexión con ello, un aumento más generalizado de la productividad; la universalización de la educación, con efectos sobre la amplitud e integración de la base social; una mayor calificación de la mano de obra; un crecimiento más rápido del empleo, asociado al dinamismo del mercado internacional; y el aumento de los niveles de remuneración.

Resumiendo, se entiende que ese progreso técnico que se va generando con fuerza especial en la matriz antedicha, y extendiendo a más y más actividades, subyace en el crecimiento de la producción. También se postula que esos mismos flujos de avance tecnológico suscitan aumentos en la productividad del trabajo -o mejor dicho, aumentos reiterados del empleo a niveles de productividad en alza- e incrementos concomitantes de

los ingresos y de la equidad distributiva, a su vez requeridos para realizar aquella producción creciente (flechas 5 y 6).

Ahora bien, al plantear que la equidad y el crecimiento (recuadros A y B) se retroalimentan y tácitamente, que la industrialización y el desarrollo se hacen viables si coexisten un patrón de inversión austero y productivo (recuadro C) y un sistema industrial competitivo (recuadro D), no es difícil percibir, en esta visión sintética, un modo *sui-generis* de ver el desarrollo y las posibilidades de retomar los mismos como dependientes de la adopción de un nuevo estilo de desarrollo, que supere los graves defectos de la industrialización sustitutiva (consumismo, exceso de protección y descuido de la eficiencia, etc.). Conviene ahora incorporar al análisis las explicaciones acerca de las condiciones sociales (recuadro E).

#### Las condiciones sociales (recuadro E)

En el trabajo de Fernando Fajnzylber se hace patente una propuesta integral del desarrollo, en tanto no se circunscribe sólo al ángulo económico, sino también, toma en cuenta un conjunto de elementos sociopolíticos, que incluyen el abordaje de ciertas políticas sociales y la apreciación de ciertas transformaciones requeridas para dar marcha al desarrollo, en un sentido amplio. En los siguientes párrafos se retoman de forma abreviada dos de los varios temas prioritarios para dicho autor: el que se refiere al papel protagónico atribuido al empresariado nacional, y el concerniente a la participación del Estado. Después de ello, se describen algunas políticas que el Estado habrá de impulsar, a fin de dar continuidad a los objetivos anteriores.

Se sostiene con gran énfasis que el empresariado nacional tiene un papel protagónico en el desenvolvimiento de la industria, y más aún, en el montaje de un sistema industrial competitivo. La atribución de tal protagonismo se une a la idea de que ese grupo social específico posee intereses conectados a la generación o adaptación del progreso técnico, y su concreción en sucesivas innovaciones, de modo de expandirlas con continuidad, sobre todo en la industria. Pero además, este grupo se configura como el más apto para instaurar y extender su liderazgo, diseminando una propuesta de desarrollo tecnoeconómico y de mejora de las relaciones sociales al vasto conjunto de actores y grupos que se inscriben en estas últimas.

Tal optimismo sobre el liderazgo del empresariado nacional admite, la importancia de ciertas conexiones con otros actores que le son particularmente cercanos. En ese sentido, se señala que “la capacidad empresarial se vincula con el de la existencia del sector obrero, técnico y profesional y sus respectivas organizaciones sindicales” (Fajnzylber, 1989: 70). Esto indica que estos nexos próximos otorgan la fuerza básica al liderazgo empresarial nacional, brindando un primer sostén a la viabilidad de su ejercicio.

Puesto en otros términos, el empresariado nacional se concibe como virtual portador, no de una posición hegemónica, pero sí de un papel protagónico en el ejercicio de un liderazgo que envuelve una concepción del desarrollo socioeconómico que deberá ser impulsado. Pero además, supone el diseño de una concepción compartida y compatible por variados grupos sociales y políticos partícipes de la estructura básica del Estado. En ese

sentido, se menciona a los agentes empresariales privados y públicos, nacionales y extranjeros, a los del sector financiero, a los gremios y sindicatos, a las agrupaciones profesionales, a las burocracias inscritas en el aparato gubernamental y a los propios partidos políticos, en buena medida representativos de varios de esos intereses sectoriales.

Ahora bien y como se observa en las páginas siguientes la CEPAL formula con base en las aportaciones de Fajnzylber la estrategia de desarrollo Transformación productiva con equidad. A principios de 1990 la CEPAL a través de su Secretaría, presenta a los gobiernos de sus Estados miembros una propuesta para el desarrollo basada en las principales aportaciones de Fernando Fajnzylber. Tal propuesta se sustentaba en la incorporación acelerada y difundida de progreso técnico, a fin de sostener su competitividad internacional “auténtica” y la fuerte expansión de sus exportaciones, con un esfuerzo simultáneo para ir logrando patrones de equidad cada vez más adecuados. Estos son los principales objetivos de la estrategia que la CEPAL denominó “Transformación productiva con equidad”.

En palabras de Joseph Ramos y Osvaldo Sunkel, la *transformación productiva con equidad* “encierra proposiciones concretas orientadas a conformar una estructura productiva que permita mejorar la inserción comercial externa de nuestros países, incrementa la generación de empleo productivo, reduzca la heterogeneidad estructural y, de este modo, mejore la distribución del ingreso y alivie la situación de extrema pobreza en que vive gran parte de la población latinoamericana” (véase Sunkel, 1995: 18).

Adela Hounie y Lucía Pittaluga indican que la propuesta de la CEPAL denominada *Transformación productiva con equidad* da especial relevancia a los vínculos entre tecnología, competitividad y equidad y que como se describe a seguir tales elementos conforman un círculo virtuoso donde los aumentos en productividad y en competitividad permiten una gradual mejora en la distribución del ingreso. Y al mismo sugieren que “una mayor equidad favorece la difusión de tecnología, en tanto genera un marco más propicio para los esfuerzos de cooperación (...) requeridos por las nuevas técnicas (Hounie, Pittaluga, et al, 1999: 21).

Ahora bien, se entiende por competitividad “auténtica” de una economía “la capacidad de incrementar o al menos de sostener su participación en los mercados internacionales, con un alza simultánea del nivel de vida de la población”. Esta capacidad depende de la incorporación de progreso tecnológico, la que se traduce en la introducción progresiva de nuevos procesos y en la producción de nuevos bienes y servicios. A largo plazo, para elevar la competitividad de una economía se requiere, pues, la reducción (o al menos el mantenimiento) de la distancia que la separa de las mejores prácticas. A nivel microeconómico, ello implica alcanzar los patrones de eficiencia vigentes en el resto del mundo en cuanto a utilización de recursos y calidad del producto o servicio ofrecido, lo que a su vez supone la identificación, imitación y adaptación de nuevas funciones de producción por parte de las empresas (CEPAL, 1990).

La intensificación de la competencia internacional y el desarrollo de las tecnologías de la información hacen que la incorporación de progreso técnico sea un rasgo patente en la producción de una amplia gama de bienes y servicios. El éxito en la inserción internacional exige, pues, la continua renovación de la eficiencia en la utilización de los recursos



productivos y asimismo, la incorporación de valor agregado intelectual a los bienes y servicios producidos, y por ende la calificación creciente de la población, en el sentido de elevar su capacidad de participar en los procesos de innovación y de difusión de tecnología (CEPAL, 1990).

Hounie y Pittaluga mencionan que la propia CEPAL aborda directamente el ámbito de las interacciones de los agentes públicos y privados, y su papel en la innovación y difusión de tecnología. Ellas exponen que existe un contexto específico a cada país, región o empresa que hace variar las reacciones de los agentes a las mismas señales, comprendiendo: i) oportunidades y obstáculos tecnológicos; ii) experiencias y habilidades adquiridas por individuos y organizaciones; iii) capacidades y experiencias que fluyen de una actividad económica a otra; iv) contextos institucionales, caracterizados por la combinación de mecanismos e instituciones públicas y privadas y la existencia de procesos importantes de “innovación institucional” (entendida como la capacidad de adaptar y transformar los esquemas institucionales en que se apoya la capacidad de innovación) y v) condiciones de interacción entre quienes elaboran las innovaciones tecnológicas y los usuarios, que pueden resultar fundamentales para estimular o inhibir la capacidad de aprendizaje y adaptación de las empresas (Hounie, Pittaluga, et al, 1999: 21).

Proponen que tales condiciones se engloban en el denominado sistema nacional de innovación (SNI), definido como el conjunto de agentes, instituciones y normas de comportamiento que determinan el ritmo de importación, generación, adaptación y difusión de conocimientos tecnológicos en todos los sectores económicos, incluyendo las actividades de formación de recursos humanos y su financiamiento (Hounie, Pittaluga, et al, 1999: 21).

Las características del SNI son determinadas por el grado de madurez científico-tecnológico, el régimen de incentivos macroeconómicos, el marco regulatorio y la “cultura” empresarial, jurídica y normativa. El énfasis puesto en el SNI evidencia puntos de vista según los cuales su consolidación y ampliación – o si se quiere, el aumento de la capacidad de innovar que las mismas suponen – constituyen la pieza clave de la política de desarrollo y/o de transformación productiva con equidad.<sup>25</sup>

Así mismo, las autoras proponen que la relación entre mercado interno y competitividad adquiere también otras dimensiones (CEPAL, 1990); se entiende que la ampliación del mercado interno, nacional y regional, derivada del crecimiento con equidad, ofrece una base insustituible para el aprendizaje tecnológico. La argumentación menciona que en los casos en que ha existido retroalimentación entre competitividad y equidad se han presentado los siguientes fenómenos: i) transformación de la agricultura hacia estructuras agrarias más homogéneas y con aumentos de productividad; ii) acceso más igualitario a la propiedad por la creación de empresas pequeñas y medianas, articuladas al sistema productivo y de productividad creciente; iii) calificación de la mano de obra, universalización de la educación, y mayor grado de integración social; iv) aumento del empleo asociable al dinamismo exportador; v) incremento de la productividad y de las

---

<sup>25</sup> En el tercer capítulo se destaca la relevancia del sistema nacional de innovación.

remuneraciones; vi) propagación de la lógica industrial y vii) redistribución del ingreso por la vía de las finanzas públicas.

Como puede apreciarse, la CEPAL postula que la expansión de las economías de América Latina depende de la consecución de la competitividad auténtica, basada en la generación e incorporación continua de progreso técnico, a su vez necesarias para sostener un patrón de crecimiento extrovertido. Esta sustentabilidad requiere de políticas productivas y tecnológicas de distinta índole y amplitud, entre las que merecen especial destaque aquellas orientadas a consolidar y ampliar el sistema nacional de innovación.

Por último, se entiende que el éxito de esas políticas no es dissociable de la mejora gradual de la equidad distributiva, tanto por sus efectos sobre las dimensiones del mercado interno, como por sus efectos indirectos en el aumento de la capacidad de innovar.

En el siguiente capítulo se realiza un diagnóstico genérico sobre los principales determinantes de la desigualdad y se presentan al lector distintas tablas y gráficos que dan cuenta de la evolución de los niveles de desigualdad del ingreso durante las últimas tres décadas en Brasil y México.

## **Capítulo 2 Evolución de la desigualdad y la concentración del ingreso en Brasil y México durante los últimos treinta años**

Este capítulo está organizado en cuatro partes. La primera parte busca establecer un diagnóstico genérico sobre los principales determinantes de la desigualdad en la distribución del ingreso. La segunda sección cristaliza una comparación de los distintos grados de desigualdad a nivel internacional. El tercer apartado procura expresar la evolución de los niveles de desigualdad y concentración del ingreso en Brasil y México a lo largo de las tres últimas décadas. La última parte se centra en el análisis de mapas de desigualdad y concentración del ingreso al interior y entre los países.

### **2.1 Los determinantes de la desigualdad**

Las causas o factores estructurales que explican los altos niveles de desigualdad, son precisamente aquellos que constituyen un sistema de perpetuación y agudización en el tiempo de la brecha de ingresos entre distintos grupos sociales. Entre esos factores importa mencionar tanto las capacidades inherentes a cada individuo (incluyendo su salud, su educación y su nutrición) y las barreras al acceso al conocimiento y a los empleos de calidad, ya que tales elementos afectan de manera directa a la principal fuente de ingreso de la gran mayoría de la población. El acceso a otros activos como tierra, capital y financiamiento, así como también ciertos rasgos demográficos y adscriptivos constituyen ciertamente otras causas estructurales explicativas de los patrones de desigualdad (véase Machinea y Hopenhayn, 2005: 17).

José Luis Machinea y Martín Hopenhayn, indican que se debe agregar también el efecto de los ciclos de expansión y contracción del crecimiento económico durante las últimas dos décadas, como factor que agudizó la concentración de los ingresos y que, en conjunto con los factores anteriormente señalados, constituyen los eslabones de la desigualdad, dado que son altamente transmisibles inter-generacionalmente y, por ello, perpetúan las distribuciones regresivas de ingresos (Machinea y Hopenhayn, 2005: 17).

A continuación se desarrolla un análisis de algunos elementos que explican la reproducción intergeneracional de la concentración y disparidad de ingresos. En particular, resulta relevante examinar la situación de acceso a la educación y al empleo, y presentar el efecto que tiene sobre la desigual distribución del ingreso la volatilidad macroeconómica.

#### **2.1.1 Acceso a la educación**

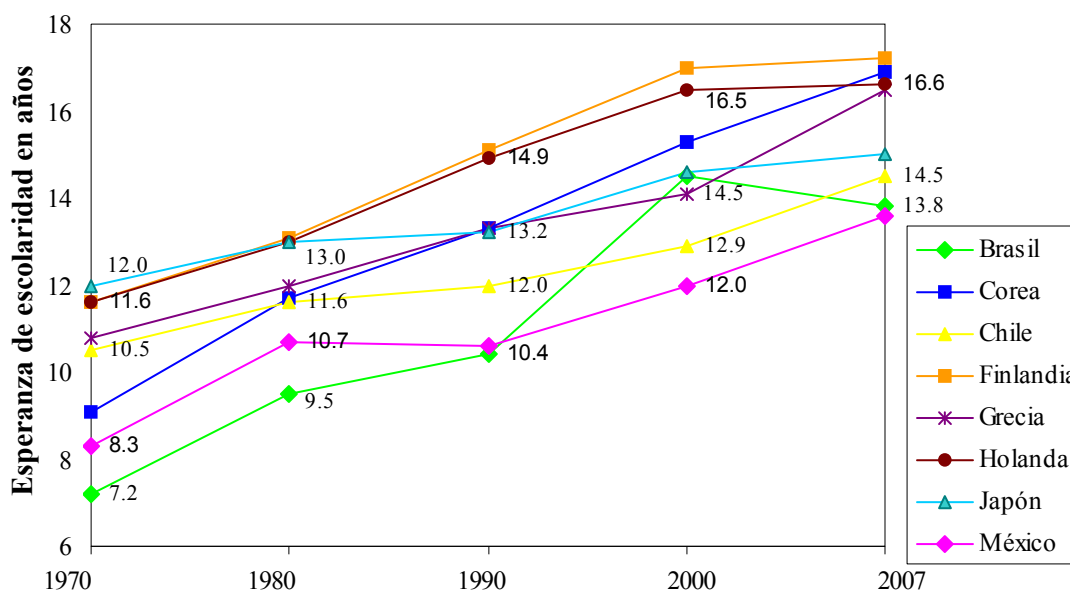
El acceso a la educación es considerado como el principal mecanismo de reducción de desigualdades a futuro y de superación de la reproducción intergeneracional de la pobreza, pues permite a los educandos tener mayores opciones para aprovechar sus potencialidades, contar con más libertad efectiva para realizar sus proyectos de vida, obtener mayores ingresos y disponer de oportunidades claramente superiores para acceder a mejores niveles de vida.

Además, “invertir en educación sigue siendo, desde la perspectiva del impacto social y productivo, una de las inversiones con más alta tasa de retorno. Por lo mismo, la

brecha en acceso a educación de calidad, en logros educativos y en aprendizajes efectivos, puede ser considerada como la madre de todas las brechas. Vale decir, a través de ella se perpetúa la brecha en ingresos, en calidad del trabajo y en acceso al bienestar, tanto a lo largo de la propia vida como de una generación a la siguiente” (Machinea y Hopenhayn, 2005: 18).

Por último, la educación formal con que cuentan los individuos es utilizada como indicador de su nivel de capital humano. En este apartado, además de examinarse la acumulación y la distribución de este indicador de capital humano en Brasil y México, se realizan comparaciones con otros países a fin de mostrar la evolución relativa del capital humano en distintos países.

**Gráfico 2.1 Esperanza de escolaridad en años 1970-2007**



Elaboración propia con datos de la UNESCO [www.uis.unesco.org](http://www.uis.unesco.org)

El Gráfico 2.1 presenta la evolución de la esperanza de escolaridad durante el periodo comprendido entre 1970 y 2007, utilizando información elaborada por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura - UNESCO para un conjunto de 8 países. Muestra el número de años de escolaridad que un niño puede esperar cursar en los distintos países. Además de incluir a Brasil y México revela información para Corea, Chile, Finlandia, Grecia, Holanda y Japón.

En dicho gráfico, se puede comprobar que en el año de 1970 tanto Brasil como México se encuentran en las últimas posiciones, registrando cifras de 7.2 y 8.3 años de esperanza de escolaridad respectivamente. Sin embargo, se observa que ambos países en el transcurso de treinta y siete años incrementaron considerablemente la esperanza de escolaridad de sus poblaciones y lograron disminuir significativamente su distancia inicial no sólo con Chile sino incluso con Japón. En concreto, Brasil presentó un incremento de 6.6 años y México de 5.3 años.

Cabe señalar que el aumento en años de educación que revelan Brasil y México no es homogéneo al interior de sus poblaciones. Las desigualdades en la distribución de la educación se observan en la tabla 2.1, la cual presenta la tasa de escolaridad promedio por decil de ingresos para 15 países latinoamericanos. Puede notarse en la última columna, que Brasil, Ecuador, El Salvador y México son los únicos cuatro países en registrar diferencias de más de 7.5 años entre el 10 por ciento más rico y el 10 por ciento más pobre de la población.

**Tabla 2.1 Años promedio de educación para 15 países por decil de ingresos**  
(áreas urbanas)

País	Decil de ingresos										Diferencia
	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	X-I
Argentina	7.1	7.7	7.84	8.28	8.84	9.39	9.65	11.28	11.73	14.24	7.1
Bolivia	6.44	7.31	7.73	8.15	8.14	8.58	9.2	9.61	10.83	12.12	5.7
Brasil	2.41	3.2	3.38	3.82	4.32	4.84	5.68	6.37	7.5	10.33	7.9
Colombia	4.86	5.62	5.93	6.37	6.63	6.96	7.18	7.73	7.75	6.68	1.8
Costa Rica	4.51	5.01	5.61	6.01	6.33	6.67	7.37	7.83	9.01	11.85	7.3
Chile	6.31	7.16	7.64	8.02	8.45	8.91	9.43	10.3	11.3	13.12	6.8
Ecuador	3.92	4.77	5.39	5.67	6.63	7.36	8.1	8.37	9.44	11.76	7.8
El Salvador	2.1	2.4	2.78	3.17	3.53	4.1	5.2	6.19	7.58	11.02	8.9
Honduras	2.73	2.95	3.25	3.71	4.21	4.46	4.88	5.92	6.74	8.98	6.2
México	3.08	3.52	4.39	5.43	5.93	6.23	7.31	7.83	8.66	11.24	8.2
Panamá	3.62	3.8	4.33	4.93	5.15	5.69	6.67	7.35	8.19	10.75	7.1
Paraguay	3.62	3.8	4.33	4.93	5.15	5.69	6.67	7.35	8.19	10.75	7.1
Perú	5.85	6.31	6.47	6.19	6.29	6.83	7.4	8.27	9.06	10.84	4.9
Uruguay	6.3	6.83	7.22	7.49	7.81	8.28	8.99	9.53	10.64	12.68	6.3
Venezuela	5.85	6.31	6.6	6.86	6.76	7.32	7.17	7.72	8.21	9.93	4.0

Fuente: tabla tomada de Székely (2003: 46)

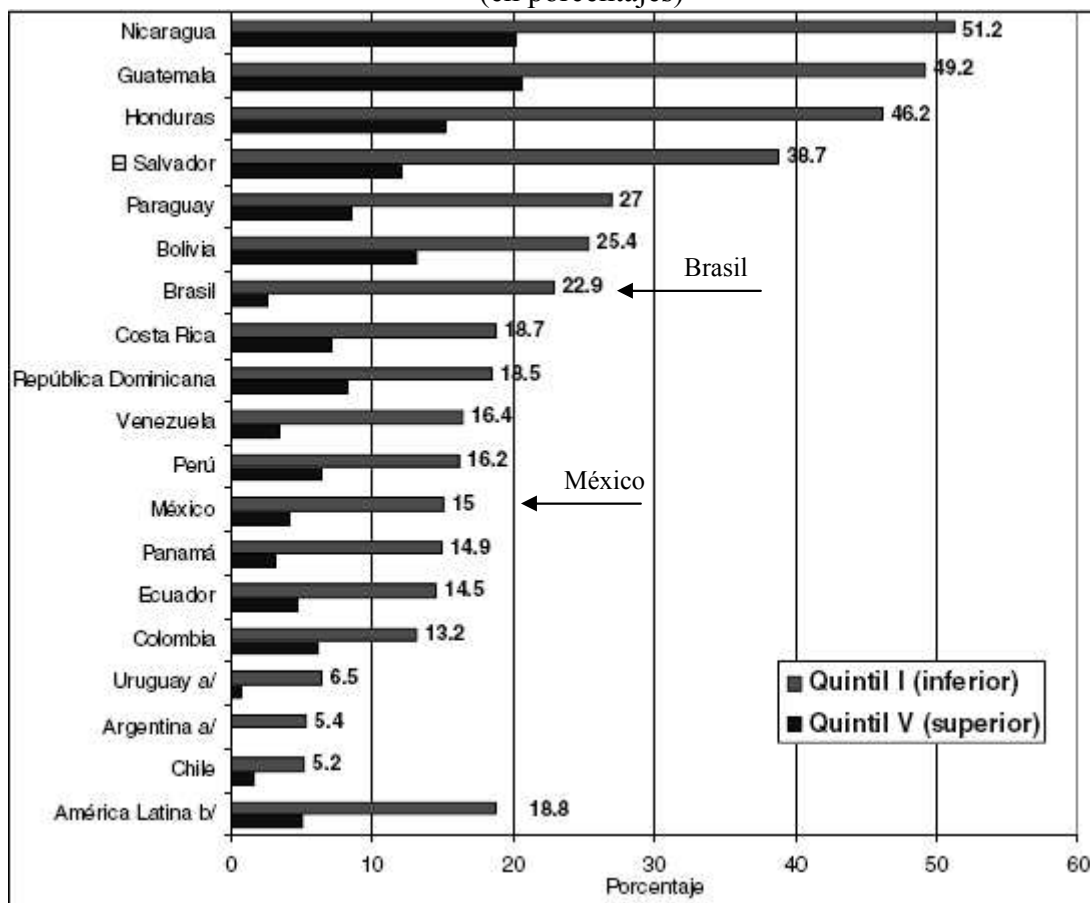
Estos indicadores muestran que si bien el progreso educativo en Brasil y México ha sido considerable en las últimas cuatro décadas, la distribución de los acervos de capital humano se ha dado de manera desigual. “El promedio relativamente alto de educación es el resultado de que pocos individuos cuentan con un número elevado de años de escolaridad, mientras que otros tantos, aunque han logrado entrar al sistema educativo, no alcanzan siquiera a terminar el nivel de educación primaria. Esto es muy significativo para el análisis de la desigualdad en la distribución del ingreso, ya que indica que los individuos con los mayores ingresos son también los que acumulan acervos mayores de capital humano, lo cual reproduce el círculo vicioso de las disparidades” (Székely, 2003: 14).

En el gráfico 2.2, se observa la fuerte desigualdad existente entre la población entre 15 y 19 años de edad que no ha podido concluir la educación primaria. Si bien muchos de los países de América Latina han alcanzado altas tasas de conclusión, existen grupos muy rezagados. Lo cual es grave, dado que la enseñanza primaria representa el capital mínimo

requerido para integrarse a la sociedad y continuar a los siguientes niveles educativos que otorgan, a su vez, las oportunidades para incorporarse al empleo y situarse fuera de la pobreza, (Machinea y Hopenhayn, 2005: 18).

En el conjunto de los países analizados, prácticamente uno de cada cinco jóvenes de la cohorte de 15 a 19 años pertenecientes al 20% más pobre de los hogares no logró terminar la enseñanza primaria. En el caso de los jóvenes del estrato superior (quintil más alto), la proporción correspondiente es, en promedio, uno de cada 20 (véase el gráfico 2.2).

**Gráfico 2.2 América Latina (18 países): Jóvenes entre 15 y 19 años que no han culminado la educación primaria según quintiles seleccionados de ingresos alrededor del 2002 (en porcentajes)**



Fuente: Gráfico tomado de Machinea y Hopenhayn (2005: 19)

Con base en la tabla anterior, se aprecia que en Brasil aproximadamente el 23% de los jóvenes entre 15 y 19 años y correspondientes a la población más pobre no logra terminar la educación primaria, mientras que en el estrato más rico sólo el 2.7% de los jóvenes no concluyen dicho nivel. En el caso de México se observa un escenario menos inequitativo en comparación al de Brasil, ya que el 15% del quintil más pobre de su población joven no termina la educación primaria, en tanto que el 4% del quintil más rico no completa dichos estudios.

Así mismo, varios informes y estudios indican que a medida que aumenta el nivel medio de educación de los jóvenes, también lo hace el umbral mínimo de años de educación que el mercado de trabajo premia con salarios o ingresos dignos. Por otra parte, la progresiva difusión de la economía del conocimiento y la información torna más exigentes las demandas de calificación de la población económicamente activa, abriendo aun más la brecha salarial entre quienes completan la educación secundaria y quienes no lo hacen.

Antes de pasar a ese tipo de análisis es conveniente referirse de manera breve a los resultados que en materia de educación ofrece el Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos (PISA, por sus siglas en inglés), publicados cada tres años por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OECD). El programa tiene por objeto evaluar las competencias necesarias de alumnos de 15 años en áreas como matemáticas, lectura y ciencias. En el 2006 participaron 57 países: los 30 de la OCDE y otros 27 países socios.

En las siguientes tablas se sintetiza parte de los resultados de la evaluación del PISA 2006 para un conjunto de diez países. Tales resultados permiten enfocar nuestra atención en los niveles de desempeño de los alumnos de acuerdo a cada escala, en función de lo que pueden realizar, lo cual nos permite pasar del análisis cuantitativo al cualitativo. Así por ejemplo, un estudiante con un nivel de competencia menos desarrollado puede ser capaz de recordar conocimientos científicos factuales sencillos y de emplear conocimientos científicos de uso corriente para obtener y evaluar conclusiones. En cambio, un alumno con un nivel de *competencia científica* más avanzado podrá crear y emplear modelos con objeto de hacer predicciones y dar explicaciones, analizar investigaciones científicas, relacionar entre sí datos que puedan constituirse en pruebas, evaluar explicaciones alternativas de un mismo fenómeno y exponer sus conclusiones con precisión (véase PISA 2006).

**Tabla 2.2 Porcentaje de estudiantes de acuerdo al nivel de desempeño en la escala de ciencias, PISA 2006**

	Por debajo del Nivel 1	Nivel 1	Nivel 2	Nivel 3	Nivel 4	Nivel 5	Nivel 6
Finlandia	0.5	3.6	13.6	29.1	32.2	17	3.9
Corea	2.5	8.7	21.2	31.8	25.5	9.2	1.1
Japón	3.2	8.9	18.5	27.5	27	12.4	2.6
Holanda	2.3	10.7	21.1	26.9	25.8	11.5	1.7
Grecia	7.2	16.9	28.9	29.4	14.2	3.2	0.2
Chile	13.1	26.7	29.9	20.1	8.4	1.8	0.1
México	18.2	32.8	30.8	14.8	3.2	0.3	0
Brasil	27.9	33.1	23.8	11.3	3.4	0.5	0

Elaboración propia con base en los datos de PISA 2006

Como se observa en la tabla 2.2 el 61% de los estudiantes brasileños y el 51% de los alumnos mexicanos con 15 años de edad se ubican en el nivel 1 o por debajo de ese nivel. De acuerdo con la descripción establecida en el PISA 2006, situarse en esos niveles significa que los estudiantes no cuentan con lo mínimo adecuado para acceder a estudios

superiores y lograr desarrollar las actividades que exige la vida en la sociedad del conocimiento. También se aprecia que sólo el 0.5% y 0.3% de los estudiantes de Brasil y México lograron ubicarse en el nivel cinco.

Analizados de esta manera, los resultados de PISA muestran que el sistema educativo tanto brasileño como mexicano debe enfrentar dos retos importantes. Por una parte, ambos países tienen una proporción elevada de alumnos por debajo del Nivel 2, lo que implica que muchos jóvenes no están siendo preparados para una vida fructífera en la sociedad actual. Por otra, dichos países tienen muy pocos estudiantes en los niveles más altos (menos del 0.6% en los niveles 5 y 6), lo que significa que los alumnos con mejores resultados no están desarrollando las competencias que se requieren para ocupar puestos de alto nivel en los diversos ámbitos de la sociedad.

Finalmente en el documento PISA 2006, se expone que México a diferencia de Brasil se encuentra en el límite del segundo nivel al obtener 410 puntos y situarse (apenas) por encima del mínimo adecuado para desempeñarse en la sociedad contemporánea. Brasil con un puntaje de 390 se encuentra en el nivel 1.<sup>26</sup>

**Tabla 2.3 Puntuaciones de desempeño según área temática, PISA, 2006**

	Ciencia	Matemáticas	Lectura
Finlandia	563	548	547
Corea	522	547	556
Holanda	525	531	507
Japón	531	523	498
Grecia	473	459	460
Chile	438	411	442
México	410	406	410
Brasil	390	370	393

Elaboración propia con base en los datos de PISA 2006

Lo señalado hasta aquí permite comprobar que no sólo es indispensable que los niños y jóvenes tengan acceso a la educación sino que al mismo tiempo la educación debe ser de calidad para que los estudiantes dispongan verdaderamente con los elementos necesarios para acceder a mejores niveles de vida.

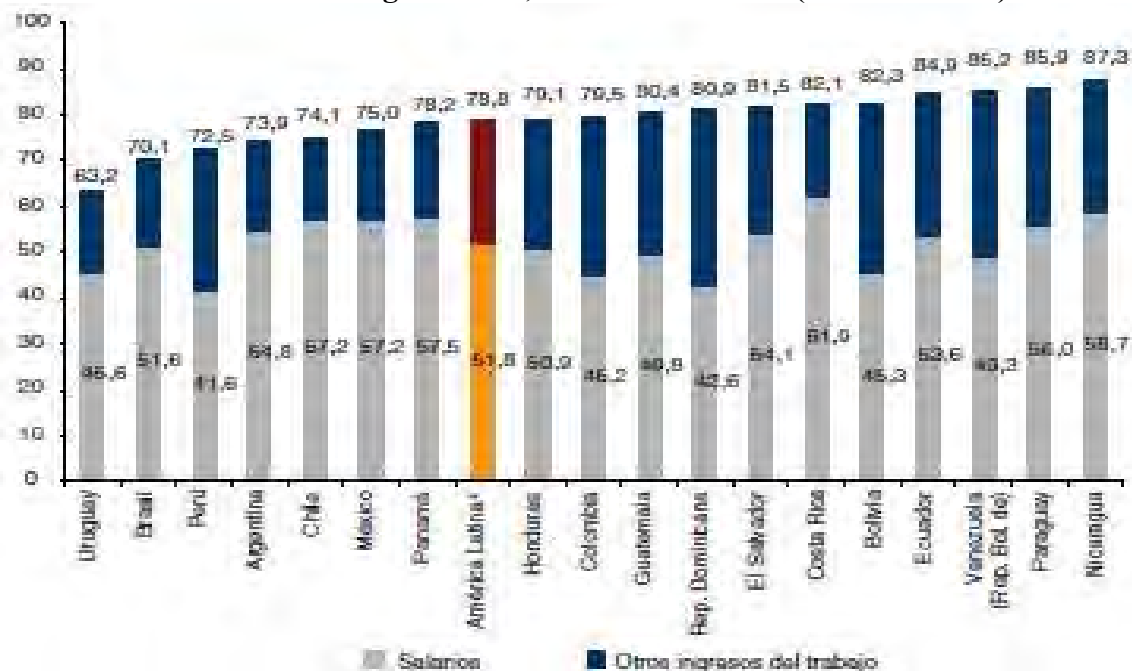
### **2.1.2 Acceso al empleo e ingresos salariales**

El acceso al empleo constituye para la gran mayoría de la población latinoamericana el medio exclusivo de generación de ingresos para la satisfacción de las necesidades de los hogares y, al mismo tiempo, los ingresos laborales -particularmente los salarios, son un elemento preponderante en la configuración de la desigualdad distributiva en la región.

<sup>26</sup> Niveles de desempeño según puntaje. Nivel 6 más de 708, nivel 5 de 633.4 a 708, nivel 4 de 558.7 a 633.4, nivel 3 de 484.1 a 558.7, nivel 2 de 409.45 a 484.1 y nivel 1 de 334.8 a 409.45.



**Gráfico 2.3 América Latina (18 países): Participación de los ingresos del trabajo y los salarios en el ingreso total, alrededor de 2006 (áreas urbanas)**



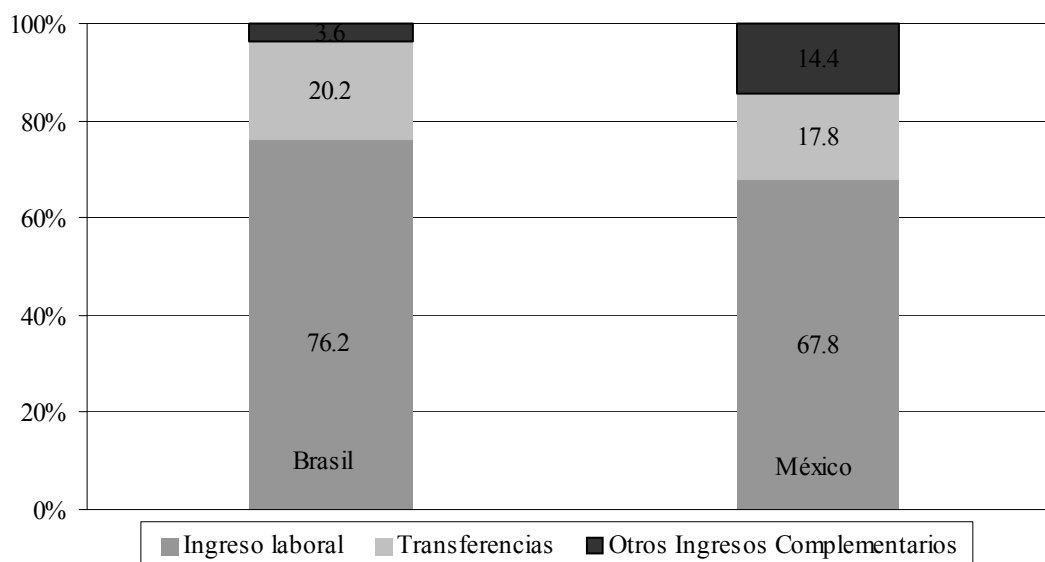
Fuente: CEPAL - Panorama Social (2008: 104)

De acuerdo con lo expuesto en el Panorama Social de América Latina 2008 (CEPAL, 2008), el 79% del ingreso total de los hogares urbanos de la región deriva de los ingresos de la participación de sus miembros en el mercado laboral. De este porcentaje, los salarios representan el 52% del ingreso total.

El gráfico 2.3 muestra que, efectivamente, las remuneraciones provenientes del trabajo constituyen la fuente más importante de ingresos de los hogares de la región puesto que las mismas significan entre un 63% de los ingresos familiares en Uruguay y un máximo de 88% en Nicaragua, pasando por un 75% en el caso de México. Si bien, existe cierta homogeneidad en la estructura del ingreso total en América Latina, se debe poner atención a los componentes de tal estructura y analizar su contribución a la desigualdad total.

De acuerdo con los autores Medina y Galván, el 76.2% de la estructura de ingresos de los hogares en Brasil proviene del ingreso laboral, el 20.2% corresponde a transferencias públicas y privadas, y el restante 3.6% deriva del rubro de otros ingresos complementarios. En el caso de México, con base en la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2006, se aprecia que la participación del ingreso laboral equivale al 67.8% de la composición del ingreso total, mientras que las trasferencias representan el 17.8% y finalmente el conjunto de otros ingresos complementarios contribuye con 14.4 (véase gráfico 2.4).

**Gráfico 2.4 Brasil y México: Composición del ingreso total por fuente 2006**



Elaboración propia con datos del INEGI –Enigh, 2006 y Medina y Galván 2008

Una primera interpretación al gráfico anterior confirma que la fuente de ingresos más importante para las familias de Brasil y México son los ingresos provenientes del mercado de trabajo. Esta situación pone en evidencia la gran dependencia de las personas al mercado de trabajo, al tiempo que da cuenta de las acotadas opciones que disponen los miembros del hogar para allegarse recursos por mecanismos distintos a la venta de su mano de obra (Medina y Galván, 2008: 33).

En segundo lugar se debe especificar que el conjunto denominado transferencias está integrado por las transferencias recibidas de los esquemas de seguridad social (pensiones y jubilaciones), los programas gubernamentales de asistencia social y las remesas. Sin entrar a detalle, conviene decir que en Brasil se registran los niveles más elevados de gasto público social en seguridad y asistencia social, los cuales superan los 12 puntos porcentuales del PIB, mientras que en México las remesas son el principal componente de dicho conjunto.

Una tercera lectura indica que en México a comparación de Brasil, los ingresos de las familias dependen menos del ingreso laboral debido a que cada vez hay menos trabajo formal y cada vez más actividades informales, migraciones y prácticas ilegales y criminales. Con relación a las remesas, hay que decir que México es el principal receptor de remesas en América Latina y que tan sólo en el 2007 recibió cerca de 24,000 millones de dólares, cifra equivalente al 2.4% de su PIB (Panorama Social, 2008: 105).

Con respecto a Brasil cabe destacar la contribución de las transferencias públicas, en especial el contenido de la estrategia Fome Zero (Hambre Cero) en función de dos de sus principales programas Bolsa Familia y el Programa Nacional de Alimentación Escolar que en conjunto disponen de un presupuesto de 6 mil millones de dólares, lo equivalente al 1.2 % del PIB de Brasil. En el segundo apartado del presente capítulo se comenta la aportación de las políticas sociales de Brasil y México en la reducción de la desigualdad.

Retomando lo ya señalado, en el Panorama Social de América Latina 2006 se constata que la elevada importancia de los salarios en la composición de los recursos del hogar se manifiesta de manera relativamente uniforme en los distintos estratos económicos. En efecto, al agrupar a los hogares en quintiles de ingreso per *cápita*, se observa una participación del salario muy similar entre ellos. En promedio, los ingresos salariales constituyen un 54% de los ingresos de los hogares en el quintil más pobre, alrededor del 60% en los quintiles segundo al cuarto y un 48% en el quintil más rico.

Ahora bien, la participación algo menor de los salarios en el presupuesto del primer quintil podría relacionarse con el hecho de que en ese grupo predominan los ingresos del trabajo por cuenta propia, generados habitualmente en actividades de baja productividad en el sector informal, que se complementan con diversas transferencias que reciben los hogares de instituciones públicas y privadas, así como las provenientes de las remesas. Por su parte, en la composición del presupuesto del 20% de los hogares más ricos, los ingresos percibidos en el mercado laboral tienen una participación menor a causa de la mayor relevancia de las ganancias de capital (CEPAL, 2006: 98).

A continuación se explican algunos de los factores personales que determinan la capacidad de generación de ingresos salariales, así como los que contribuyen a la desigualdad salarial, con el fin de dar énfasis en la relación entre educación y empleo.

#### a) Factores personales que determinan la capacidad de generación de ingresos salariales

La formación educativa de la fuerza de trabajo, medida habitualmente en años de estudio, es un elemento central en la teoría del capital humano y juega un papel importante en la determinación del nivel y evolución de las retribuciones que reciben los trabajadores. El incremento del salario como retribución por un año adicional de estudio, que usualmente se denomina "tasa de retorno de la educación", promedió 0,14 en los países analizados, con información de alrededor de 2002 (véase el cuadro 2.1). La dispersión de este indicador es relativamente acotada entre países, observándose las menores remuneraciones a la educación en El Salvador (0,10), Argentina y Colombia (0,11 en ambos), y los mayores en Brasil (0,17) y Chile (0,18).<sup>27</sup>

Las tasas de retorno evaluadas a partir de años simples de estudio ocultan la amplia heterogeneidad con que se remunera a las personas de acuerdo con el ciclo académico en que hayan finalizado sus estudios. Alrededor de 2002, la tasa de retorno promedio para el ciclo básico de educación se situó en torno a 0,08, mientras que el premio promedio para los asalariados que cursaron la formación secundaria fue 0,12, y el del grupo más calificado de la fuerza de trabajo, que posee educación terciaria, obtuvo rendimientos en torno a 0,18. Estos resultados constatan de manera sencilla la forma en que *una mayor formación educativa garantiza una mejor inserción ocupacional y contribuye a incrementar la productividad y la capacidad de generación de ingresos* (véase el cuadro 2.1).

---

<sup>27</sup> Para el caso de México la tasa de retorno fue de 0,13 (CEPAL, 2006).

**Cuadro 2.1 América Latina (13 países): Años de estudio promedio y tasas de retorno de la educación, alrededor de 1990 y 2002 (áreas urbanas)**

	Promedio de años de estudio		Tasas de retorno de la educación							
			Todos los niveles		Primaria		Secundaria		Terciaria	
	Año inicial	Año final	Año inicial	Año final	Año inicial	Año final	Año inicial	Año final	Año inicial	Año final
Argentina <sup>a</sup>	10,6	11,0	0,12	0,11	0,06	0,05	0,12	0,10	0,15	0,13
Bolivia <sup>b</sup>	10,8	10,9	0,12	0,14	0,08	0,05	0,08	0,05	0,13	0,21
Brasil	6,9	8,8	0,19	0,17	0,16	0,11	0,21	0,17	0,25	0,25
Chile	11,2	12,0	0,16	0,18	0,08	0,09	0,15	0,13	0,22	0,24
Colombia	9,3	11,2	0,15	0,11	0,12	0,05	0,12	0,10	0,16	0,13
Costa Rica	9,6	10,3	0,11	0,13	0,07	0,05	0,11	0,11	0,11	0,16
El Salvador	9,2	9,9	0,10	0,10	0,07	0,07	0,15	0,11	0,15	0,18
Guatemala	7,0	9,5	0,13	0,15	0,10	0,09	0,15	0,16	0,11	0,16
Honduras	7,6	8,6	0,15	0,14	0,12	0,10	0,16	0,14	0,17	0,16
México <sup>c</sup>	8,5	10,1	0,13	0,13	0,07	0,05	0,15	0,11	0,15	0,17
Nicaragua	7,8	7,8	0,14	0,14	0,09	0,10	0,15	0,10	0,15	0,18
Panamá	11,0	11,9	0,14	0,14	0,06	0,11	0,13	0,11	0,17	0,18
Uruguay	8,9	10,2	0,12	0,12	0,08	0,05	0,12	0,10	0,12	0,15
Promedio simple	9,1	10,2	0,14	0,14	0,09	0,08	0,14	0,12	0,15	0,18
Desviación estándar	1,5	1,3	0,02	0,02	0,03	0,03	0,03	0,03	0,04	0,04

Fuente: CEPAL - Panorama Social (2006: 102)

En términos de evolución, los retornos de la educación primaria y secundaria mostraron una tendencia contraria a la que presentó el ciclo superior. En el primero de estos ciclos la tasa de retorno promedio pasó de 0,09 a 0,08 y en el ciclo secundario cayó de 0,14 a 0,12. Lo contrario sucedió con el retorno de la educación superior, cuyo promedio simple se elevó de 0,15 a 0,18. En consecuencia, se incrementó la brecha entre este ciclo y el secundario, ya que mientras en la década de 1990 sus tasas de retorno eran relativamente similares (0,14 y 0,15 respectivamente), hacia el año 2002 tienden a divergir marcadamente (0,12 y 0,18).

A grandes rasgos, estas tendencias se resumen en dos características principales. Por una parte, en la medida que el capital humano se ha hecho más abundante y el escaso crecimiento económico no ha contribuido a dinamizar su demanda, su precio en el mercado laboral ha tendido a decrecer, como muestra sobre todo la "devaluación" de los retornos de la educación secundaria.

A su vez, la demanda de nuevas capacidades y destrezas, en un entorno de alta innovación y rápido desarrollo tecnológico, lleva al mercado laboral a remunerar mejor a la mano de obra más calificada. En la medida que el acceso al ciclo superior de estudios siga siendo limitado, esta evolución tiene consecuencias negativas para la equidad, puesto que solo un pequeño conjunto de la población se ve beneficiada de los altos premios salariales (CEPAL, 2006: 105).

Otro componente al que habitualmente se alude para analizar los factores que explican la formación de los salarios es la experiencia que las personas acumulan a lo largo de su vida laboral. De acuerdo con los resultados expuestos en el Panorama social de 2006, el efecto de un año adicional de experiencia laboral en el aumento de las remuneraciones es inferior al de la educación, ya que la tasa de retorno promedio alcanza un 0,06. Los mayores pagos a la experiencia se presentan en Bolivia, Brasil, Guatemala y Panamá, donde llegan a 0,08, en tanto que en Argentina, Colombia y El Salvador este factor es menos determinante, con tasas de retorno de alrededor de 0,04 (véase el cuadro 2.2).

**Cuadro 2.2 América Latina (13 países): Experiencia Laboral alrededor de 1990 y 2002 (áreas urbanas)**

País	Experiencia laboral			
	Años de experiencia		Coeficiente	
	Año inicial	Año final	Año inicial	Año final
Argentina <sup>b</sup>	19,4	19,6	0,04	0,04
Bolivia <sup>c</sup>	16,4	16,5	0,08	0,08
Brasil	17,7	17,7	0,09	0,08
Chile	17,4	19,1	0,07	0,06
Colombia	17,1	17,1	0,06	0,04
Costa Rica	16,9	18,1	0,05	0,05
El Salvador	16,2	16,7	0,05	0,04
Guatemala	17,5	13,7	0,06	0,08
Honduras	17,0	15,7	0,07	0,07
México	17,7	18,2	0,08	0,06
Nicaragua	17,3	17,3	0,08	0,07
Panamá	18,2	18,3	0,08	0,08
Uruguay	22,1	22,3	0,07	0,05
<b>Promedio simple</b>	<b>17,8</b>	<b>17,7</b>	<b>0,07</b>	<b>0,06</b>

Fuente: CEPAL - Panorama Social (2006: 104)

#### b) Factores que contribuyen a la desigualdad salarial

El análisis de descomposición de la varianza salarial permite comprobar, en primer lugar, que la educación es el factor que más contribuye a la dispersión de los salarios en América Latina. Los datos mostrados en el cuadro 2.3, indican que este factor da cuenta, en promedio, de un 38% de la varianza de los salarios y que alcanza su máxima relevancia en Guatemala, donde representa un 53%, seguido por Brasil, Chile y Honduras, donde representa un 45% o más (véase el cuadro 2.3).

La elevada importancia de la educación para explicar la desigualdad salarial se corrobora en los datos de la década de 1990, cuando promedió un 34%. Además, entre ese período y la presente década, la contribución de esta variable a la desigualdad se ha incrementado en la mayoría de los países analizados, independientemente de si dicha desigualdad aumentó o disminuyó.

Cabe tener presente que existen otras variables que afectan a la distribución de los salarios y que no figuran en este análisis debido a lo complejo que resulta su identificación y cuantificación. Sin embargo, los resultados descritos ponen en evidencia que la educación puede ser una herramienta de política pública muy efectiva para incidir en la distribución de los salarios y por ende de los ingresos.

**Cuadro 2.3 América Latina (13 países) Desigualdad salarial y contribución porcentual de los factores explicativos, alrededor de 1990 y 2002 (áreas urbanas)**

País	Varianza del logaritmo de los salarios		Factores que contribuyen a la desigualdad salarial							
			Escolaridad		Experiencia		Otros <sup>a</sup>		Total	
	Inicial	Final	Inicial	Final	Inicial	Final	Inicial	Final	Inicial	Final
Argentina <sup>b</sup>	0,44	0,43	36%	24%	9%	8%	-1%	-1%	44%	31%
Bolivia <sup>c</sup>	0,76	0,83	27%	36%	10%	10%	-1%	3%	36%	49%
Brasil	1,08	0,73	48%	46%	6%	12%	7%	0%	61%	58%
Chile	0,60	0,58	37%	48%	5%	-1%	2%	4%	44%	51%
Colombia	0,84	0,60	33%	42%	-1%	3%	5%	7%	37%	52%
Costa Rica	0,42	0,49	38%	42%	6%	5%	6%	3%	50%	50%
El Salvador	0,48	0,78	36%	28%	0%	1%	10%	8%	46%	37%
Guatemala	0,72	0,71	45%	53%	-4%	7%	18%	5%	59%	65%
Honduras	0,72	0,73	46%	45%	10%	6%	2%	3%	58%	54%
México	0,69	0,73	25%	31%	12%	7%	1%	2%	38%	40%
Nicaragua	0,56	0,60	30%	38%	4%	2%	2%	2%	36%	42%
Panamá	0,52	0,56	39%	31%	17%	13%	-1%	0%	55%	44%
Uruguay	0,48	0,65	23%	27%	24%	11%	-4%	2%	43%	40%
Promedio simple	0,64	0,65	34%	38%	7%	6%	4%	3%	45%	48%

Otros: incluye el sexo, el sector y la rama de actividad económica.

Fuente: CEPAL - Panorama Social (2006: 106)

José Luis Machinea y Martín Hopenhayn señalan un conjunto de cambios durante los años noventa que propiciaron el aumento de la brecha salarial entre distintos grados de calificación de la fuerza de trabajo, los cuales agravaron la desigualdad. Entre el conjunto de cambios se encuentran:

- La interacción de diversos procesos asociados a las tendencias puestas en movimiento por la globalización, así como a las propias reformas económicas implementadas en la región. Profundizaron la heterogeneidad estructural, la cual ha sido un rasgo histórico de las economías de América Latina y el Caribe.
- La rebaja de los aranceles junto a la eliminación de las restricciones cuantitativas a las importaciones, en un contexto de bajo tipo de cambio real, afectó negativamente a los sectores productores de bienes y, por lo tanto, a la demanda de empleo originada en los mismos.
- Además, la nueva estructura de precios relativos incentivó la sustitución de procesos productivos trabajo intensivos en favor de otros caracterizados por una más alta relación capital producto (Machinea y Hopenhayn, 2005: 25).

Las tendencias anteriores tuvieron lugar en un ambiente macroeconómico signado por tasas de crecimiento a un tiempo bajas y altamente volátiles. Estos procesos determinaron una tasa de empleo decreciente para el conjunto de la región, lo que junto con el aumento de la oferta laboral resultó en el aumento tendencial de la tasa de desocupación.

En este escenario, las políticas de flexibilización laboral (facilitación de los despidos, extensión de la jornada de trabajo, disminución del poder de negociación de los sindicatos, etc.) que ciertamente ayudaron a disminuir los costos de adaptación de las firmas al nuevo entorno, afectaron negativamente la equidad al transformar las fragilidades macro y microeconómicas del nuevo esquema en vulnerabilidad social.

Al mismo tiempo, el aumento de la informalidad fue una alternativa al desempleo, de magnitud creciente a medida que progresaba la década. El sector informal ha sido considerado tradicionalmente como una figura de transición entre dos regímenes productivos o estilos de desarrollo consecutivos; sin embargo, como *manifestación de la heterogeneidad creciente instalada en la región*, la informalidad ha tendido a consolidarse, teniendo cada vez mayor importancia para los más pobres como fuente de empleo e ingresos. Al ser el informal un sector de prácticamente inexistentes barreras a la entrada, la afluencia de nuevos trabajadores al mismo se traduce en un descenso del ingreso medio, con el consiguiente aumento de la brecha entre el rendimiento de las ocupaciones informales y la remuneración del empleo formal.

Las tendencias recién señaladas tienen un impacto negativo sobre la equidad, en la medida en que tiende a redundar en una disminución en remuneraciones, tanto salariales como del sector informal. Esto se debe al incremento de la brecha salarial formal, por un lado, y a una expansión especialmente fuerte de los ocupados en el sector informal, con bajos ingresos y sin protección social.<sup>28</sup>

En los siguientes párrafos se destacan los ciclos de expansión y contracción económica como elementos importantes en la superación o agudización de la concentración del ingreso.

### **2.1.3 Volatilidad macroeconómica**

La volatilidad macroeconómica observada durante las últimas dos décadas se ha convertido en un elemento determinante de la mayor desigualdad. En diversas publicaciones se ha constatado que existe una sólida relación entre el ciclo económico y el nivel de desigualdad. También se ha destacado que de acuerdo con las fases del ciclo económico (expansión - contracción) los gobiernos deberían tomar medidas que contrarresten los efectos negativos en fases de crecimiento nulo o negativo y de acompañamiento en periodos de crecimiento sostenido.

---

<sup>28</sup> Si bien la flexibilización laboral apunta a promover mayor movilidad de los factores, en los hechos ha tendido a darse en la región mayor precarización del empleo, mermando la seguridad del trabajo, el poder de negociación de los trabajadores y la protección social ligada al empleo. Todo ello impacta negativamente las condiciones de vida, sobre todo de las familias de los ocupados y ocupadas en empleos de baja productividad.

Machinea y Hopenhayn señalan que los ciclos económicos de expansión y contracción de la actividad y la inversión, cada vez más breves, provocan a su paso un efecto más destructivo sobre los activos de los grupos vulnerables, sobre todo aquellos relacionados con el acceso a empleos de calidad, pero también con el acceso a financiamiento. A su vez destacan que, no obstante la existencia de cierto consenso en adoptar políticas contracíclicas para proteger a dichos grupos, en la mayoría de los países latinoamericanos el gasto público ha tendido a seguir un comportamiento pro-cíclico que redobla los efectos regresivos en los puntos bajos de los ciclos económicos (Machinea y Hopenhayn, 2005: 32).

En vista de que la vulnerabilidad de los grupos de menores ingresos parece ir de la mano con la vulnerabilidad de la economía en relación a los impactos externos y los ajustes internos, ello obliga a prestar especial atención al contexto macroeconómico si se quiere evitar un deterioro redistributivo por efecto del movimiento cíclico de la economía. Respecto de los impactos externos, y tal como puede verse en el gráfico siguiente, el impacto de la deuda externa es notorio cuando se observa lo ocurrido en la década de los 80, que se ha identificado con la década de la “crisis de la deuda”, y que además se dio con costos asimétricos para acreedores y deudores, y reparto de estos costos también asimétricos entre ricos y pobres.

Esto último se desprende en cierta medida cuando se observa el comportamiento del índice de Gini<sup>29</sup> durante la década de los ochenta. En la tabla 2.4 se observa que tanto en Brasil como en México -países en que el servicio de la deuda golpeó con particular fuerza, el índice de Gini se elevó de 0.584 en 1981 a 0.593 en 1986 y 0.64 en 1989 en el primer país; mientras que en el segundo subió de 0.497 en 1977 a 0.506 en 1984 y 0.548 en 1989.

**Tabla 2.4 Brasil y México: Comportamiento del índice de Gini**  
(años ochentas)

Brasil			México		
Año	Índice d Gini	Crecimiento PIB	Año	Índice de Gini	Crecimiento PIB
1981	0.584	-4.3%	1977	0.497	3.4%
1983	0.596	-2.9%	1983	--	-4.2%
1986	0.593	7.5%	1984	0.506	3.6%
1989	0.640	3.2%	1989	0.548	4.2%
1981-89	0.605	Prom. 2.3% anual	1981-89	0.517	Prom. 1.5% anual

Elaboración propia con base en datos del World Institute for Development Economics Research, Ipeadata e INEGI

Con base en lo señalado a lo largo de este apartado se puede concluir que la reproducción intergeneracional de la disparidad de ingresos en Brasil y México se vincula tanto a las capacidades inherentes a los individuos de cada sociedad como a las condiciones estructurales de cada país. Entre las primeras se destacó el papel que desempeña el nivel de educación así como la experiencia adquirida para obtener empleos mejor remunerados. Al respecto de las segundas, se observó que es preciso incrementar no sólo el acceso a la

<sup>29</sup> El índice de Gini puede adquirir valores de 0 a 1, si tiende al cero significa que hay poca concentración del ingreso y si se aproxima al uno revela que la distribución del ingreso es muy desigual.



educación sino mejorar la calidad de los programas de educación con el fin de lograr que los estudiantes efectivamente dispongan de mayores opciones para aprovechar sus potencialidades y acceder a mejores niveles de vida.

Por otro lado, es indudable que una macroeconomía sólida, estable y con uso de criterios contracíclicos en sus esfuerzos financieros para proteger y promover a los sectores más excluidos parece condición indispensable para la implementación de la agenda pro-equidad, cabe resaltar que también, es necesario contar con políticas concertadas para enfrentar los impactos exógenos cuando resultan tan regresivos en términos de equidad.

En la siguiente sección se realiza un estudio comparativo con la finalidad de comprobar que los distintos grados de desigualdad y concentración del ingreso existentes en Brasil y México se encuentran no sólo entre los más altos a nivel regional sino a nivel internacional y al finalizar se detalla la evolución de la desigualdad y la concentración del ingreso y se examinan los programas de las políticas sociales de Brasil y México.

## 2.2 Desigualdad y concentración del ingreso: panoramas comparativos a nivel internacional

Con el propósito de presentar y comparar los grados de desigualdad en la distribución del ingreso entre distintos países, se elaboran cuatro recuadros que en conjunto forman la tabla 2.5. Dicha tabla basada en datos del World Development Report de 2006 del Banco Mundial, sitúa a los países en relación a su grado de desigualdad y, además, proporciona otras cifras como: el número de habitantes, la paridad de poder adquisitivo (PPA)<sup>30</sup> en dólares y una medida del grado de concentración del ingreso para un conjunto de 26 países.

**Tabla 2.5 Población, PPA y desigualdad**  
Recuadro 1 (desigualdad baja)

País	Pob. en Mill.	PPA US\$	I. Gini	Razón 10% + rico y el 10 % + pobre <sup>a</sup>
Finlandia	5.2	29,560	0.25	3.12
Japón	127.8	30,040	0.25	--
Suecia	9.1	29,770	0.25	3.18
Alemania	82.6	27,950	0.28	3.58
Holanda	16.3	31,220	0.29	3.87
Irlanda	4.1	33,170	0.31	4.27
Corea	48.1	20,400	0.32	--
Canadá	31.9	30,660	0.33	4.52

Elaboración propia con datos del WDR 2006 <sup>a</sup>Es una medida del grado de concentración existente en la distribución del ingreso. Compara el ingreso promedio del 10 por ciento más rico con el ingreso promedio del 10% por ciento más pobre. Una razón de 4 significa que los hogares más ricos gastan o ganan cuatro veces lo equivalente a los hogares más pobres.

<sup>30</sup> Con base en el indicador de poder de paridad adquisitivo (PPA) es posible hacer comparaciones internacionales del producto y del ingreso real de distintos países. En otras palabras, un dólar de PPA tiene el mismo poder adquisitivo tanto en la economía nacional que en los Estados Unidos de América.

En el recuadro 1 se ubican 8 países con bajos niveles de desigualdad puesto que su índice de Gini es menor a 0.35. Salvo el caso de Corea, se aprecia que el poder de paridad adquisitivo de las ocho sociedades es alto y homogéneo, oscila entre 27,950 y 33,200 dólares al año. Así mismo se comprueba que en promedio el ingreso per cápita del décimo decil (el 10% de la población más rica) es 3.2 veces mayor que el ingreso del primer decil (el 10% más pobre) en Finlandia o Suecia.

Recuadro 2 (desigualdad moderada)

País	Pob. en Mill.	PPA US\$	I. Gini	Razón 10% + rico y el 10 % + pobre <sup>a</sup>
España	41.3	25,070	0.35	4.74
Turquia	71.7	7,680	0.37c	5.73
Marruecos	30.6	4,100	0.38c	5.33
Jordania	5.4	4,640	0.39c	5.46
Nigeria	139.8	930	0.41c	7.26
Ghana	21.1	2,280	0.41c	7.30
Irán	66.9	7,550	0.43c	--

Elaboración propia con datos del WDR 2006. <sup>c</sup> los datos se refieren al gasto *per capita*

El recuadro 2 exhibe a siete países cuyo índice de Gini es igual a 0.35 y menor a 0.45, debido a ello se puede decir que su desigualdad en la distribución del ingreso es moderada. Cabe observar que en este grupo se encuentra España con un PPA por arriba de los 25 mil dólares al año, otros cuatro (Turquía, Marruecos, Jordania e Irán) con un poder de paridad adquisitivo entre 3 a 6 veces menor que el primero y dos países (Ghana y Nigeria) con un PPA menor a 2,400 dólares por año.

Sin embargo, pese a que Ghana y Nigeria cuentan con el menor poder de paridad adquisitivo dentro del recuadro, su distribución del ingreso es similar a la del conjunto con un índice de Gini equivalente a 0.41, lo que permite verificar que la población de estos países pese a disponer de escasos recursos pero cuentan con una mejor distribución del ingreso a comparación de los países de los recuadros siguientes.

Recuadro 3 ( desigualdad elevada)

País	Pob. en Mill.	PPA US\$	I. Gini	Razón 10% + rico y el 10 % + pobre <sup>a</sup>
Costa de Marfil	17.1	1,390	0.45c	6.75
Costa Rica	4.1	9,530	0.46	9.65
Perú	27.5	5,370	0.48c	14.60
México	103.8	9,590	0.50	12.0
Argentina	38.2	12,460	0.51u	13.71
Honduras	7.1	2,710	0.52	11.8

Elaboración propia con datos del WDR 2006. <sup>c</sup> los datos se refieren al gasto *per capita*

<sup>u</sup> los datos se refieren a la zona urbana

El recuadro 3 presenta a seis países con grados de desigualdad elevados, los cuales cuentan con un índice de Gini entre 0.45 y 0.54. De los seis países cinco se localizan en América Latina y sólo la población de Argentina dispone de un PPA superior a los 12,000 dólares anuales. Obsérvese que en el caso de México la relación del ingreso per cápita del décimo decil es doce veces mayor en comparación con el ingreso del primer decil.

Recuadro 4 (desigualdad crítica)

País	Pob. en Mill.	PPA US\$	I. Gini	Razón 10% + rico y el 10 % + pobre <sup>a</sup>
Paraguay	5.8	4,870	0.55	18.26
Zimbawe	13.2	2,180	0.57c	--
Sudáfrica	45.6	10,960	0.58c	16.91
Guatemala	12.6	4,140	0.58	16.81
Brasil	178.7	8,020	0.59	16.25

Elaboración propia con datos del WDR 2006. <sup>c</sup> los datos se refieren al gasto per *capita*

En el último recuadro se ubican cinco países con niveles de desigualdad no sólo elevada sino crítica, puesto que cada país presenta un I.G. igual ó por arriba de 0.55. Sobra decir que tres de ellos se ubican en América Latina y los otros dos en África. En estos países la disparidad económica es mayor a 16 veces.

En su conjunto los recuadros de la tabla 2.5 reproducen una característica de la economía mundial bien conocida: su vasta heterogeneidad en cuanto a los ingresos - expresados en los valores del PPA. Las brechas entre países ricos y pobres son enormes, de veinte a uno si se compara a Costa de Marfil y a Nigeria con cualquier país del primer recuadro. Con respecto a América Latina, las cifras corroboran que la región es la más desigual del mundo.<sup>31</sup>

### 2.3 Evolución de la desigualdad y la concentración del ingreso en Brasil y México

A lo largo de su historia tanto Brasil y México se han caracterizado por presentar niveles de desigualdad persistentes, a pesar de que cada uno cuenta con un ingreso promedio que los ubica en la categoría de países con un desarrollo alto. El propósito de este apartado es presentar al lector la evolución de los niveles de desigualdad del ingreso que han perdurado en dichos países durante las últimas tres décadas.

La evolución estructural de la desigualdad del ingreso en Brasil y México entre 1977 y 2007 se reconstruye a partir del análisis de los documentos y series elaborados por el Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE) y por el Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA- por sus siglas en portugués) para el caso de Brasil, y a su vez a

<sup>31</sup> Por desigualdad se entiende la dispersión de una distribución, sea del ingreso, del consumo o de algún otro indicador de bienestar de una población. Conviene recordar que el índice de Gini puede adquirir valores de 0 a 1, si tiende al cero significa que hay poca concentración del ingreso y mientras más se aproxime al uno más desigual será una sociedad.

través de los presentados por el Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (INEGI) y la Secretaría de Desarrollo Social en lo que se refiere a México. A continuación se presentan algunas tablas generales para exhibir dicha evolución. Conviene indicar que a lo largo de este capítulo se presentan diversas tablas y gráficas para dar mayor énfasis a ciertos contenidos.

La tabla 2.6 muestra que en Brasil la desigualdad del ingreso permaneció más o menos estable durante el periodo estudiado. Sin embargo, hay que destacar tres hechos relevantes. Primero, se debe prestar atención a los años 1981 y 1986 ya que en ellos se observan distribuciones más favorables del ingreso principalmente para los dos primeros quintiles -los cuales representan al 40 por ciento de la población con menores ingresos. En conjunto estos estratos percibieron 8.66% y 8.60% del ingreso total en 1981 y 1986 respectivamente. Segundo, entre 1987 y 1989 el grado de desigualdad presenta un crecimiento acelerado, alcanzando niveles extremos en el auge de la inestabilidad macroeconómica de 1989, en ese año el índice de Gini llega a 0.636 y equivale a la cifra más alta durante el periodo estudiado. Tercero, a partir del 2003 se aprecia una tendencia positiva hacia la disminución de la desigualdad indicando para ese año un I.G. de 0.583, para el año 2005 de 0.569 y para el 2007 la cifra corresponde a 0.556 el menor durante el periodo analizado.

**Tabla 2.6 Distribución del ingreso en Brasil 1977 - 2007**  
(Participación por porcentajes)

Año	1er Quintil	2do Quintil	3er Quintil	4to Quintil	5to Quintil	I. de Gini
1977	2.42	5.28	9.18	16.47	66.65	0.625
1979	2.66	5.78	9.92	17.85	63.79	0.593
1981	2.66	6.00	10.29	18.27	62.78	0.584
1983	2.55	5.70	9.83	17.91	63.99	0.596
1985	2.54	5.67	9.84	17.88	64.07	0.598
1986	2.67	5.93	10.20	18.05	63.16	0.588
1987	2.36	5.57	9.95	18.03	64.09	0.601
1989	2.01	4.86	8.82	16.70	67.61	0.636
1990	2.14	5.23	9.51	17.76	65.35	0.614
1992	2.36	6.09	10.86	18.67	62.13	0.583
1993	2.26	5.72	10.00	17.52	64.51	0.604
1995	2.31	5.67	9.97	17.86	64.18	0.601
1997	2.21	5.58	9.95	18.13	64.13	0.602
1999	2.41	5.83	10.15	17.99	63.62	0.594
2001	2.32	5.82	10.25	17.97	63.65	0.596
2003	2.53	6.10	10.60	18.33	62.45	0.583
2005	2.83	6.45	10.99	18.48	61.26	0.569
2007	2.90	6.80	11.53	18.92	59.85	0.556

Elaboración propia con datos del IPEA

<http://www.ipeadata.gov.br>

Otra manera de presentar la desigualdad del ingreso como se verá a continuación es por medio de comparaciones entre el ingreso promedio de una parte de la población más rica frente a la más pobre. La tabla 2.7 revela distintas formas de comparar la concentración

del ingreso a lo largo del periodo estudiado. Ilustra las relaciones entre el 20 por ciento más rico comparado con el ingreso promedio del 20 por ciento más pobre de la población; las comparaciones entre el 10% más rico frente al ingreso promedio del 40% de la población más pobre; y presenta también, la proporción del ingreso apropiado por los individuos pertenecientes al 1% más rico de la población brasileña según el ingreso domiciliar *per capita*.

Siguiendo dicha tabla, se aprecia que en 1989 el ingreso promedio del 10% de la población más rica era treinta veces mayor que el ingreso promedio del 40% de la población más pobre y que en ese mismo año el 1% de los más ricos concentraba más del 16% del ingreso total. Por otro lado, se observa una notable mejoría en dichas cifras para los años 2005 y 2007, puesto que en esos años el ingreso promedio de los más ricos era 20 veces mayor que el correspondiente al sector de bajos recursos y el 1% de los más ricos se apropia del 13% y 12.5% del ingreso total respectivamente.

**Tabla 2.7 Concentración del ingreso en Brasil 1977 - 2007**

Años	I.G.	Razón 10% + ricos y el 40% + pobre <sup>a</sup>	Razón 20% + rico y el 20 % + pobre <sup>b</sup>	1% + ricos <sup>c</sup>
1977	0.625	26.81	27.50	18.47
1979	0.593	22.47	23.92	13.61
1981	0.584	21.43	23.62	12.67
1983	0.596	22.97	25.06	13.47
1985	0.598	23.29	25.25	13.61
1986	0.588	21.86	23.60	13.77
1987	0.601	24.09	27.17	14.11
1989	0.636	30.00	33.57	16.48
1990	0.614	26.47	30.51	14.20
1992	0.583	21.68	26.37	13.23
1993	0.604	24.40	28.55	15.09
1995	0.601	23.96	27.73	13.81
1997	0.602	24.48	29.05	13.78
1999	0.594	22.95	26.45	13.24
2001	0.596	23.33	27.46	13.90
2003	0.583	21.42	24.70	13.07
2005	0.569	19.53	21.64	12.98
2007	0.556	18.09	20.67	12.48

<sup>a</sup> Es una medida del grado de concentración existente en la distribución del ingreso. Compara el ingreso promedio del 10 por ciento más rico con el ingreso promedio del 40% por ciento más pobre.

<sup>b</sup> Compara el ingreso promedio del 20 por ciento más rico con el ingreso promedio del 20% por ciento más pobre. <sup>c</sup> Proporción del ingreso apropiado por los individuos pertenecientes al 1% más rico de la población brasileña con base en el ingreso domiciliar per capita.

Elaboración propia con datos del IPEA

<http://www.ipeadata.gov.br>

Si se consideran las dos tablas en conjunto y se presta especial atención al periodo 1977 – 1997 el análisis revela que lo más importante no son las pequeñas fluctuaciones observadas en la desigualdad si no, la sorprendente estabilidad de la elevada desigualdad del ingreso que acompaña a la sociedad brasileña a lo largo de todos esos años.

Autores como Ricardo Paes de Barros, Ricardo Henriques y Rosane Mendonça señalan que “la perversa estructura de la distribución del ingreso en Brasil puede ser traducida en números nada fríos y llenos de significado. El coeficiente de Gini, por ejemplo, a reserva de pequeñas variaciones, se mantiene inalterable en el incómodo nivel de 0.60. Las dos décadas develan un escenario de concentración del ingreso donde los individuos que corresponden al segmento del 20% más rico de la población se apropian de un ingreso promedio entre 24 y 35 veces superior al del 20% de los más pobres; el 10% más rico, a su vez, dispone de un ingreso que oscila entre 22 y 30 veces por arriba del valor del ingreso obtenido por el 40% más pobre de la población brasileña” (véase Paes de Barros, 2000: 136).

A su vez, es importante notar que el grado de desigualdad, medido con base en el coeficiente de Gini, ha sido tan elevado (alrededor del 0.6), que dicho coeficiente acaba siendo poco afectado, ya sea por mejorías significativas en el ingreso de los primeros deciles de la población, como la que ocurrió después del plan de estabilización de 1994. Pese a que el ingreso real del 10% de los individuos con los ingresos más bajos se haya duplicado entre 1993 y 1995, lo que llevo a una significativa reducción de la pobreza absoluta, tal variación tuvo apenas un efecto marginal sobre el grado de desigualdad del ingreso pasando de 0.582 a 0.573 (véase Rocha, 2000: 8).

Lo anterior refleja que una parte considerable de esa desigualdad está asociada a los ingresos más elevados. Es decir, el coeficiente calculado a partir de una distribución que contempla sólo al 99% de la población se reduce significativamente 0.532. Sin embargo, si se considera con los resultados de otros países permanece muy elevado.

Por lo tanto, la extrema desigualdad en la distribución del ingreso, resultado de una dinámica socioeconómica particular, está asociada a la persistencia de la pobreza absoluta en Brasil. En el periodo de crecimiento económico más fuerte, durante el milagro económico de la década de los 70, el aumento de la desigualdad fue tolerado en la medida en que era percibido como un fenómeno pasajero e inevitable, debido a las nuevas necesidades de mano de obra y de los consecuentes desequilibrios en el mercado de trabajo. La expansión del PIB acompañada de la rápida modernización productiva implicó la mayor demanda por trabajadores calificados, aumentando de manera acentuada sus ingresos en relación a vastos grupos cuya mano de obra era poco calificada. El resultado fue un aumento sustancial de la desigualdad del ingreso (Bonelli y Ramos, 1993).

Ahora bien, a sabiendas de que la reducción de la pobreza absoluta depende tanto del crecimiento del ingreso como de la mejoría distributiva (Paes de Barros, 2000), este último componente asume un papel estratégico tanto en Brasil como en México por tres razones esenciales. Primeramente, por una cuestión obvia de justicia social. En segundo lugar, por ser disfuncional puesto que el nivel explosivo de disparidad del ingreso genera situaciones de conflicto, especialmente donde los contrastes de ingreso, riqueza y poder son más críticos. En tercer lugar, porque las oportunidades “naturales” de crecimiento económico son predominantemente concentradoras, lo que exige acciones específicas por parte del Estado en el sentido no sólo de evitar el agravamiento, sino de promover la disminución de la desigualdad del ingreso.

En vista de lo anterior, varios autores concluyen que la desigualdad del ingreso está tan arraigada a la historia brasileña que adquiere consenso de *coisa* natural y además, señalan que el extremo grado de desigualdad distributivo representa el principal determinante de la pobreza en Brasil.

El documento Panorama social de América latina 2006 destaca que “la significativa reducción de la desigualdad en Brasil en el período 2001–2004 constituye un avance importante y llama la atención porque este país es el que ha presentado la mayor concentración del ingreso en la región desde la década pasada. Para determinar los factores que explican este resultado, el Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA) de ese país realizó una investigación que abordó los siguientes elementos: a) características demográficas de las familias; b) transferencias de ingresos; c) remuneración de los activos; d) acceso al trabajo, desempleo y participación en el mercado de trabajo y e) distribución de los rendimientos del trabajo” (CEPAL, 2006: 92).

Se indica que los factores que menos aportaron a la reducción de la desigualdad fueron el primero, el tercero y el cuarto.<sup>32</sup> De tal modo que el cambio de la estructura distributiva reciente se explicaría principalmente a través de las transferencias del gobierno y la reducción de la desigualdad en los rendimientos del trabajo. Las transferencias analizadas incluyen las pensiones, los beneficios de prestación continua, los beneficios del programa Bolsa familia y otros similares, los cuales contribuyen a explicar cerca de un tercio de la reducción en la concentración del ingreso. Por su parte, la disminución de la desigualdad en los rendimientos del trabajo explica la mitad de la reducción de la disparidad distributiva del ingreso per cápita. La evolución favorable de este factor, que ya se venía manifestando desde 1995 y que en los últimos años mostró una aceleración, se produjo a consecuencia de mejoras tanto en lo que respecta a la desigualdad educacional entre trabajadores como a las diferencias de remuneración por nivel educativo (CEPAL, 2006: 92).

En relación con lo anterior Cecilia Rocha (2009: 52) menciona que si bien, muchos de los programas que componen la estrategia Fome Zero han sido establecidos por gobiernos anteriores, el actual gobierno de Luis Inácio Lula da Silva es responsable de extender la cobertura y mejorar la calidad de tales programas. Entre los programas que merecen una importante mención destaca el programa de transferencias en efectivo Bolsa Familia, el Programa Nacional de Alimentación Escolar (PNAE) y el Programa Nacional de Fortalecimiento a las Familias en el sector Agrícola (PRONAF). La importancia de los programas encaminados a fortalecer a las familias del sector agrícola reside en que benefician directamente a segmentos de la sociedad brasileña que antes se encontraban al margen de las políticas sociales y económicas.

---

<sup>32</sup> Si bien se constata que durante los últimos 20 años se ha reducido la desigualdad demográfica, con una creciente homogeneización de los hogares en lo que respecta a la proporción de adultos, esta tiene un efecto muy pequeño en el cambio de la estructura distributiva, que se produjo en un período corto. Por su parte, la evidencia no muestra una relación significativa entre la remuneración de los activos y la reducción de la concentración del ingreso. A su vez, aunque los indicadores analizados para el mercado de trabajo evolucionaron favorablemente, estos dan cuenta de apenas un 3% del cambio de la estructura distributiva. Ello se debería básicamente a que muchos de los puestos de trabajo generados fueron ocupados por personas de hogares en los que ya había otros ocupados (véase Panorama social 2006: 92).

El programa Bolsa Familia creado en 2003 es un programa de transferencias de dinero condicionado, reúne diversos programas existentes enfocados a familias pobres en Brasil. Es sin duda la pieza central de la política social, en términos de alcance y disminución de la pobreza y desigualdad. Para acceder al programa las familias deben estar dentro del margen de pobreza (contar con un ingreso per capita mensual entre R\$60 y R\$120 equivalente a US\$36 y US\$72) o en situación de extrema pobreza (un ingreso mensual per capita por debajo de los 60 reales o 36 dólares). De acuerdo al programa las familias pueden beneficiarse mensualmente de hasta 95 reales, dependiendo del nivel de pobreza y del número de niños en el hogar.

El Ministerio de Desarrollo Social administra el programa Bolsa Familia junto con los gobiernos municipales quienes están encargados del registro de las familias y supervisar que las familias cumplan con las condiciones del programa.<sup>33</sup> En el 2003 el programa Bolsa Familia contaba con un presupuesto por arriba de 1,100 millones de dólares y beneficiaba a 3.6 millones de familias. Se estima que en el 2007 cumplió con el 100% de las familias objetivo 11.1 millones de familias (cerca de 45 millones de personas o la cuarta parte de la población del país) con un presupuesto de 4,100 millones de dólares, convirtiéndose en el mayor programa de su clase en el mundo.

No obstante, dicho programa representa menos del 3% de las transferencias gubernamentales, y solamente 0.5% a 0.8% del PIB de Brasil. Se indica que gracias al programa, el ingreso de las familias beneficiarias se incrementó una quinta parte y que coincidentemente contribuyó en una quinta parte en la disminución de la concentración del ingreso (Rocha, 2009: 55).

Así como fueron presentadas distintas tablas para exponer la evolución de la desigualdad y la concentración del ingreso en Brasil, la siguiente sección se enfoca en México.

**Tabla 2.8 Distribución del ingreso en México**  
*Participación en el ingreso de los hogares (%)*

Concepto	1977	1984	1989	1992	1994	1996	2000	2006
40% más pobre	10.4	14.3	12.8	13.8	12.4	13.2	10.4	12.2
50% intermedio	49.5	52.9	49.2	47.7	48.5	48.9	46.9	47.7
10% más rico	40.1	32.8	38.0	38.5	39.1	37.9	42.7	40.1
Índice de Gini	0.496	0.506	0.548	0.529	0.539	0.524	0.535	0.496

Elaboración propia con datos de Hernández Laos (1999) y las evaluaciones del ENIGH 2006 y CONEVAL 2008.

Las cifras presentadas en la tabla 2.8 reportan la elevada desigualdad en la distribución del ingreso durante las tres últimas décadas. Si se enfoca el análisis únicamente

<sup>33</sup> Tales condiciones están relacionadas principalmente con la educación y salud de los niños. Las familias beneficiadas por el programa deben mantener la asistencia escolar de sus hijos entre 6 y 15 años en un mínimo de 85%, los niños menores de 6 años deben estar al corriente con sus vacunas y las mujeres embarazadas deben acudir con regularidad al médico.



en torno al primer año (1977) y al último (2006) se destaca que el valor del índice de Gini en esos dos años corresponde a 0.496 y que el porcentaje del ingreso total que obtuvo el 10 por ciento de las personas con mayores ingresos se mantuvo sin cambios. En general se puede decir que hubo una escasa modificación en la distribución del ingreso: de 1.8 puntos porcentuales a favor del 40% de las personas con menores ingresos y en detrimento del ingreso promedio de la clase media.

A fin de mostrar las modificaciones en la distribución del ingreso es preciso realizar una segunda lectura a partir de cortes temporales. Se proponen tres cortes de 1977 a 1984, de 1984 a 2000 y finalmente de 2000 a 2006. Entre 1977 y 1984, las familias de bajos ingresos mejoraron significativamente su participación en el ingreso nacional (de 10.4 a 14.3%) y se observa un claro deterioro en la participación del 10 por ciento de las personas más ricas (40.1 a 32.8%) en beneficio de los grupos bajos y medios.

Entre 1984 y 2000, las familias de bajos y medianos ingresos experimentaron fuertes reducciones en la participación del ingreso nacional (de 14.3 a 10.4%) las primeras y de (52.9 a 46.9%) las segundas, lo cual se traduce en un aumento de casi 10 puntos porcentuales a favor del 10% por ciento de las personas más ricas (de 32.8 a 42.7%). En esos años hubo un incremento de la desigualdad y la concentración del ingreso en México.

En los últimos 6 años se constatan modificaciones difícilmente perceptibles en la composición de la distribución del ingreso en México. Un balance de este periodo indica que los sectores pobres mejoraron ligeramente su participación (de 10.4 a 12.2%), por su parte los sectores medios se beneficiaron en casi un punto porcentual (de 46.9 a 47.7%) y la población más rica del país se vio afectado su ingreso promedio en 2.6 puntos porcentuales. Es decir la participación del último sector disminuyó de 42.7 a 40.1%, no obstante concentra 2/5 partes del ingreso nacional.

Si bien, los orígenes de estas desigualdades pueden remontarse incluso a las épocas de la Colonia,<sup>34</sup> en esta investigación basta con tener claro el contexto económico y social referente a las enormes disparidades en torno a la distribución del ingreso desde la segunda mitad del siglo XX.

Miguel Székely con el fin de explicar el escenario de desigualdad anteriormente descrito, argumenta que en el pasado México hizo lo correcto pero en el momento equivocado para mejorar sus indicadores sociales. El autor indica que la presencia en los niveles de desigualdad observados se deben en buena medida a la combinación de dos factores. El primero es el conjunto de políticas de desarrollo implementadas durante la segunda mitad del siglo pasado. Recordemos que México entre 1950 y 1980 siguió una política de sustitución de importaciones, durante la cual, el factor más abundante en el país (la mano de obra poco calificada) obtuvo bajos rendimientos debido a que en una economía cerrada, la abundancia implica menores precios. Por otra parte, el capital físico, debido a su

---

<sup>34</sup> Maddison indica que “tanto Brasil como México tienen niveles sin precedentes de desigualdad del ingreso. En ningún caso hay indicios de que esto se haya originado durante la posguerra. En la economía colonial, el Estado y los grandes terratenientes de Portugal y España recibían las rentas de los abundantes recursos naturales” (véase Maddison, 1993: 23).

escasez, obtuvo mayores rendimientos precisamente por la misma dinámica de economía cerrada. Durante estos años, la dotación de activos de capital físico y humano podrían haber generado reducciones significativas en la desigualdad si el país hubiera estado integrado a los mercados mundiales (Székely, 2003: 25).

El segundo factor que describe Székely es que el mundo cambió. Durante los años ochentas además de México, muchos otros países se insertaron a los mercados mundiales con la liberalización del comercio y esto cambió la dotación mundial de factores. En especial, con la entrada de China e India –cuya población en conjunto es cinco veces más grande a la de toda América Latina – al comercio internacional, México perdió su atractivo como país con abundancia de mano de obra poco calificada y escasez de capital físico, ya que tanto China como la India tienen ventajas comparativas mayores.

Al mismo tiempo, en que los países del sureste asiático lograron materializar las ventajas de haber realizado un progreso significativo en la acumulación de capital humano, ya que lograron insertarse en nichos de mercado en donde la mano de obra con calificación intermedia era altamente valorada. El resultado para México, y de hecho, para un buen número de países de América Latina al inicio del siglo XXI, es que las remuneraciones al capital humano y físico no son favorables para la mayoría de la población: menores salarios para los trabajadores con bajo nivel de calificación y mayores retornos al capital físico.

Miguel Székely ilustra el reto que tiene México por delante a través de un relato expuesto por Juan Luis Londoño:

Un empresario y un economista se encontraban de cacería en la selva. De pronto, a 200 metros, les aparece un enorme tigre. El economista alerta al empresario sobre la magnitud y características del riesgo. El empresario no pierde un minuto, y mientras escucha al economista, comienza a ponerse unos zapatos deportivos. El economista, sorprendido, le pide que se olvide de los zapatos y que comience a correr, pues el tigre viene hacia ellos y los va a devorar. El empresario responde tranquilamente: “mi problema no es correr más rápido que el tigre; es correr más rápido que usted.”

Como bien lo sugiere Székely, tal relato pone en evidencia que ya no es suficiente mejorar con respecto a las tendencias que el país ha presentado en el pasado. Además es necesario mejorar con respecto a otros países.

Dentro del enfoque presentado al inicio de este capítulo, el reto central consiste, por un lado, en crear las condiciones para que la población de menores recursos cuente con activos generadores de ingreso que los mercados internacionales retribuyan de mejor manera; y por otro lado, es necesario que el entorno otorgue mayores posibilidades para que dichos activos puedan utilizarse de manera productiva. Es decir se deben redoblar los esfuerzos para incrementar el acceso a la educación y mejorar la calidad de los programas de educación con el fin de contar con mano de obra mejor calificada, así mismo es indudable que una macroeconomía sólida, estable es condición indispensable para la implementación de la agenda pro-equidad, y finalmente también, es necesario contar con

políticas concertadas para enfrentar los impactos exógenos cuando resultan tan regresivos en términos de equidad.

México ha sido un país con alta concentración del ingreso, y aún en su evolución reciente no ha cambiado mucho esta situación (ver tabla 2.9). En consecuencia, las oportunidades que podría generar el país no pueden ser aprovechadas por todas las familias de igual forma. En términos generales, se debe decir que la creación de empleo e ingreso, la estabilidad de ambos; la superación de heterogeneidades productivas heredadas y de reciente creación y la posibilidad de canalizar una mayor proporción de recursos para el mejoramiento del capital humano y la protección social son algunos de los elementos que conectan el desarrollo económico con el social.

En estos planos, los patrones de desarrollo económico no son neutrales en términos sociales y es posible, por lo tanto, encontrar y promover encadenamientos *sociales* más eficaces, los que, además, incrementen el impacto de la política social. Al mismo tiempo, el desarrollo social, la reducción de la desigualdad y la eliminación de toda forma de discriminación crean condiciones favorables para el desarrollo *económico*, como resultado de la inversión en capital humano y de la construcción de múltiples formas de capital social que favorecen la competitividad auténtica de las economías en un mundo globalizado.

**Tabla 2.9 Medidas de desigualdad del ingreso en México 1992-2006**

Medidas de desigualdad del ingreso	1992	1994	1996	1998	2000	2002	2004	2006
Índice de Gini	0.529	0.539	0.524	0.535	0.535	0.507	0.501	0.496
Ingreso del 10% más rico (%)	42.2	43.1	41.7	39.7	42.5	39.8	39.5	39.2
Ingreso del 20% más pobre (%)	3.8	3.5	3.7	3.2	3.4	3.9	4.0	4.2
Razón 10% + rico y el 10% + pobre	31.3	34.9	32.9	41.8	36.1	28.1	30.4	26.1

Fuente: CONEVAL 2008

En esta investigación se subraya la relación que hay entre el mantenimiento del crecimiento económico y el papel de las políticas sociales, y se establecen los siguientes puntos:

- La política social debe apuntar al objetivo más amplio de *construir sociedades cohesionadas y equitativas*.
- Los programas más eficaces son aquellos de carácter integral, de larga duración, dirigidos a grupos que se encuentran en condiciones estructurales de pobreza o desigualdad, sin dejar de lado aquellos cuyo propósito es enfrentar problemas temporales.
- Los programas de corte estructural deben centrarse en la ruptura de los mecanismos de transmisión intergeneracional de la desigualdad, en especial por medio del mejoramiento de las condiciones educativas de los hogares, así como la oferta de capacitación para quienes ya han abandonado el sistema escolar.
- El logro de estos objetivos es, además, la base para mejorar las condiciones laborales, en conjunto con programas que den acceso a otros factores de producción (principalmente capital y tecnología).

- La política económica debe estar apoyada tanto por una macroeconomía estable como por estrategias activas de desarrollo productivo.

Así pues, el progreso social puede concebirse como el producto de tres factores básicos: i) una política social de largo plazo, destinada a incrementar la equidad y garantizar la inclusión; ii) un crecimiento económico que genere un volumen adecuado de empleos de calidad, y iii) una reducción de la heterogeneidad estructural de los sectores productivos, que disminuya las brechas productivas entre distintas actividades económicas y distintos agentes. De tal modo que, los criterios económicos no son los únicos que deben tenerse en cuenta en el diseño de la política social (Ocampo, 2002: 84).

Considerando la innegable relación entre desarrollo económico y desarrollo social, cabe decir que debido a la *ausencia de encadenamientos internos adecuados no sólo se ha mantenido la heterogeneidad estructural sino que se corre el riesgo de acentuarse*. “Si esto acontece, los efectos en el crecimiento económico serán débiles y se experimentarán presiones adicionales sobre la equidad” (Ocampo, 2002: 87).

Los encadenamientos entre la modernización de los sectores líderes y el resto de la economía son, efectivamente, importantes no sólo para el crecimiento, sino también para la equidad. Por tanto, las estrategias de desarrollo productivo pueden desempeñar un papel trascendental en ambas dimensiones. Esto destaca igualmente el papel de una buena distribución de los activos productivos. De hecho, la evidencia demuestra que una buena distribución de activos, que genera un universo de empresas pequeñas sólidas, está asociada *con una mejor distribución del ingreso y una menor concentración del poder en general*. (Ocampo, 2002: 88)

Por consiguiente, las políticas destinadas a democratizar el acceso a los activos productivos -capital, tecnología, capacitación y tierras- desempeñan un papel trascendental, tanto en términos de crecimiento como de equidad. La interacción entre el capital humano y el empleo de buena calidad y los efectos de una mejor distribución de los activos productivos son sólo algunos de los nexos positivos entre desarrollo y equidad. También puede haber encadenamientos favorables de economía política, efectos positivos en el mercado de capitales y nexos entre cohesión social, inversión y productividad. En el tercer capítulo se considera el papel que desempeña la ejecución de políticas en educación superior y en ciencia y tecnología, ya que tales elementos influyen en el mantenimiento, aumento o disminución de la desigualdad al interior de los países.

Ahora bien, con base en el Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México 2008, elaborado por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), se presenta un breve diagnóstico de los programas de desarrollo social en México.

En dicho informe se afirma que el gasto en desarrollo social ha aumentado sistemáticamente desde 1996. Según se indica el gasto en ese rubro muestra “una tendencia creciente en las últimas dos décadas, con un crecimiento de 276 por ciento en términos reales de 1990 a 2007. De 1990 a 1994 el gasto social creció en un 91 por ciento, experimentó una caída de 23 por ciento entre 1994 y 1995, una posterior recuperación de

1996 a 2007, pasando de 537 mil millones de pesos en 1996 a 1,136 mil millones en 2007” (CONEVAL, 2008: 60).

En relación con la focalización, descentralización y apoyo a capacidades básicas dicho evaluación dio a conocer que debido a la crisis económica de la década de los años ochenta, el Programa Nacional de Solidaridad se planteó la necesidad de focalizar los recursos públicos hacia las regiones con mayores rezagos, y que los programas siguientes han continuado con la focalización de localidades, hogares y personas para fortalecer las capacidades básicas de la población en pobreza. Asimismo, se incorporaron criterios de focalización en programas existentes como el Programa Abasto Social de Leche y el Programa Abasto Rural, con el propósito de atender en mayor medida a la población más pobre.

El documento indica que en 1995 el gobierno federal anuncia una serie de reformas institucionales bajo el título *de Nuevo Federalismo* cuyo objetivo primordial fue la descentralización del gasto social, con la premisa de mejorar la eficiencia y eficacia del gasto público en un sistema subsidiario. Además, se modificó la Ley de Coordinación Fiscal para dar pie a la creación del Ramo 33, denominado *Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios*, proporcionando a partir de 1998 un rápido incremento de recursos a disposición de las entidades y municipios. El informe apunta que La importancia de la descentralización de recursos federales para la política de desarrollo social, se encuentra en el carácter formal de su distribución progresiva y de naturaleza social.

Otro acierto que se desprende del informe es que la política de desarrollo social tiene ahora una mayor institucionalización, gracias a la Ley General de Desarrollo Social (LGDS). Dicha ley aprobada en el 2004 sienta las bases para una política de desarrollo social de Estado, institucionaliza diversos procesos de política pública, apoya la coordinación entre niveles de gobierno e instituciones del poder Ejecutivo e impulsa la evaluación y la transparencia. A su vez, la LGDS considera, por primera vez en México, la evaluación sistemática de la política de desarrollo social con el propósito de revisar periódicamente el cumplimiento del objetivo social de los programas, metas y acciones de la Política de Desarrollo Social, para corregirlos, modificarlos, adicionarlos, reorientarlos o suspenderlos total o parcialmente, y para tal efecto fue creado el CONEVAL.

A pesar de los avances que representa la Ley General de Desarrollo Social para institucionalizar la Política de Desarrollo Social en el país, no define en su contenido lo que habrá de entenderse por desarrollo social, política social o gasto social, elementos indispensables para analizar los asuntos públicos correspondientes. Sin embargo, es razonable concebir el desarrollo social como la ampliación equitativa y sostenible de la autonomía y oportunidades de elección de las personas, en el marco del pleno ejercicio de sus derechos; a la política social como aquellas acciones públicas dirigidas a proteger y promover el desarrollo social, y al gasto social como aquel concentrado en educación, salud, seguridad social, vivienda y asistencia social.

Por otra parte, el documento menciona que el conjunto de los programas Oportunidades Procampo y Seguro Popular han contribuido a apoyar a las familias que no

tienen acceso a los sistemas de seguridad social formal. Si bien el informe observa que en 1992 el 85.4 por ciento de los hogares rurales no tenían ninguna forma de protección o seguridad social, siendo las únicas opciones formales de apoyo el IMSS o el ISSSTE, para el 2006 sólo el 39.3 por ciento de los hogares rurales no tenía ninguna forma de apoyo social. Afirma que la cobertura conjunta del IMSS y del ISSSTE prácticamente no cambió en ese periodo para las familias rurales, pero la cobertura conjunta de Oportunidades, Procampo y el Seguro Popular se incrementó de 0.0 a 49.6 por ciento entre 1992 y 2006 (CONEVAL, 2008: 36).

No obstante el avance en cobertura de estos programas sociales, es importante recalcar, que éstos no son un sustituto adecuado a la seguridad social en general, pues no ofrecen los mismos beneficios que su contraparte formal y también se debe decir que el 50 por ciento de las familias del país no tienen cobertura completa de ninguna especie.

Finalmente y con respecto a la cobertura total, es difícil que se resuelva en el mediano plazo. La seguridad social crecerá si aumenta el número de empleos formales. Pero el crecimiento económico ha sido muy bajo en los últimos años y no se prevé que esto se revierta fuertemente en los años siguientes. Además, es difícil afirmar que el crecimiento en sí mismo pudiera cubrir la totalidad de las familias por esta vía. Ni siquiera en los periodos de mayor crecimiento del país se alcanzó una cobertura amplia de seguridad social formal.

Antes de analizar la situación de cada país con respecto a sus niveles de concentración del ingreso bajo una perspectiva regional conviene trazar de manera breve los componentes de su estructura comercial. Si bien el crecimiento económico desde los años ochenta ha ocurrido en medio de una transición del modelo económico tradicional basado en la exportación de productos primarios de origen agrícola y recursos naturales, hacia un modelo impulsado por la exportación de manufacturas intensivas en trabajo y contenido tecnológico medio (véase la tabla 2.10).

Es preciso decir que en el caso de México dicho modelo, estimulado por los procesos de apertura comercial y específicamente por el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), ha representado una mayor concentración de las exportaciones por país destino. Los Estados Unidos ostentan el 85% del conjunto de lo exportado por México, lo que vuelve a nuestro país altamente vulnerable al ciclo económico del país vecino como ocurrió al inicio de este siglo y sucede actualmente.

En cambio las exportaciones de Brasil disfrutaban de una amplia diversificación en cuanto a mercados destino. Con base en la tabla 2.11 se aprecia que las exportaciones de este país hacia Estados Unidos representan 17.8%, hacia Argentina 8.5% y hacia China 6.1%. El objetivo general de Brasil es utilizar la política comercial para potenciar el crecimiento económico sostenible y reducir la vulnerabilidad del país con respecto a los mercados financieros globales. Asimismo, considera esencial obtener un mayor acceso en los mercados para sus productos agrícolas a través de negociaciones multilaterales y regionales, procurando a la vez mantener instrumentos para promover el desarrollo de su sector manufacturero.

En ese sentido, Brasil declara que la política industrial contribuye a la expansión del comercio y la inversión, y que la innovación tecnológica debería fomentarse mediante la política industrial, y además a través de la transferencia de tecnología. Para lo cual, es importante poder atraer inversión extranjera directa. El fomento de la agricultura y la industria agrícola es esencial, en especial habida cuenta del papel estratégico que desempeña en la generación del excedente comercial de Brasil. Finalmente en la esfera de los servicios, Brasil trata de desarrollar, entre otras cosas, el sector turístico, los servicios de informática, la construcción, la distribución y los servicios audiovisuales.

**Tabla 2.10 Brasil y México exportaciones hacia el mundo 1970, 1980, 1990, 2000 y 2006 (porcentajes)**

Secciones de la CUCI rev.1 / Destino	1970		1980		1990		2000		2006	
	Brasil %	México %	Brasil %	México %	Brasil %	México %	Brasil %	México %	Brasil %	México %
0 Productos alimenticios y animales vivos	58.55	38.91	39.34	11.29	20.93	10.26	16.58	3.7	18.36	4.08
1 Bebidas y tabaco	1.27	1.35	1.54	0.82	2.14	1.11	1.65	0.97	1.33	1.21
2 Materiales crudos no comestibles, excepto los combustibles	23.5	17.62	14.98	5.9	15.26	4.16	15.24	1.1	15.56	1.42
3 Combustibles y lubricantes minerales y productos conexos	0.59	3.27	3.11	66.56	2.16	37.45	1.63	9.65	9.46	15.59
4 Aceites y mantecas de origen vegetal y animal	2.49	0.16	3.44	0.03	1.57	0.06	0.86	0.03	1.02	0.04
5 Productos químicos	1.43	8.42	3.45	3.37	6.3	6.72	6.81	3.16	7.47	3.39
6 Artículos manufacturados	7.72	14.32	12.98	5.79	25.68	11.37	20.33	8.2	18.32	8.41
7 Maquinaria y material de transporte	3.58	10.9	16.84	4.41	18.49	24.8	27.66	58.62	24.15	53.77
8 Artículos manufact. varios	0.85	5.03	4.32	1.82	6.04	3.64	6.39	14.26	3.55	11.3
9 Mercaderías y transacciones no clasif. según su naturaleza	0.03	0.03	0.01	0	1.27	0.39	2.64	0.11	0.61	0.54
10 Otras partidas	.	.	.	.	0.17	0.04	0.2	0.19	0.17	0.25
TOTAL	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Elaboración propia con base en cifras del Banco de Datos Estadísticos de Comercio Exterior - BADECEL

**Tabla 2.11 Brasil: Exportaciones según países seleccionados (porcentajes)**

Destino	1970	1980	1990	2000	2006
	%	%	%	%	%
Alemania, República Federal de	8.62	6.66	5.69	4.59	4.13
Argentina	6.68	5.43	2.05	11.31	8.52
Chile	0.84	2.24	1.54	2.26	2.83
China, República Popular de	0.05	0.36	1.22	1.97	6.11
Estados Unidos	24.77	17.03	24.17	23.93	17.77
Francia	4.03	4.09	2.87	3.14	1.94
Italia	7.25	4.88	5.14	3.9	2.79
Japón	5.34	6.13	7.48	4.49	2.83

México	0.75	2.34	1.61	3.11	3.23
Paraguay	0.4	2.04	1.21	1.51	0.9
Países Bajos	5.65	5.73	7.94	5.08	4.18
Reino Unido	4.75	2.74	3.01	2.72	2.05
Uruguay	1.13	1.55	0.94	1.21	0.73
Venezuela	0.3	1.15	0.85	1.36	2.59
Otros Países	29.44	37.63	34.28	29.42	39.4
TOTAL	100	100	100	100	100

Elaboración propia con base en cifras del Banco de Datos Estadísticos de Comercio Exterior - BADECEL

**Tabla 2.12 México: Exportaciones según destinos seleccionados (porcentajes)**

Destino	1970	1980	1990	2000	2006
	%	%	%	%	%
Alemania, República Federal de	2.02	1.87	1.22	0.93	1.19
Argentina	1.2	0.28	0.42	0.17	0.38
Brasil	1.25	2.64	0.63	0.31	0.46
Canadá	1.02	0.78	0.84	2.01	2.07
Chile	1.34	0.18	0.34	0.26	0.36
China, República Popular de		0.62	0.03	0.12	0.68
Colombia	1.1	0.31	0.41	0.28	0.85
España	1.19	7.99	5.47	0.91	1.33
Estados Unidos	70.96	64.62	70.03	88.71	84.72
Francia	0.43	3.71	2.07	0.22	0.22
Japón	5.79	4.78	5.47	0.56	0.64
Países Bajos	1.59	0.49	1.26	0.26	0.52
Reino Unido	0.86	0.57	0.69	0.52	0.37
Otros Países	11.25	11.17	11.12	4.73	6.21
TOTAL	100	100	100	100	100

Elaboración propia con base en cifras del Banco de Datos Estadísticos de Comercio Exterior - BADECEL

## 2.4 Distribución del ingreso por regiones y mapas de desigualdad

En este apartado se exponen los niveles de desigualdad y concentración del ingreso al interior de cada país. Se muestran tanto tablas como mapas para ilustrar la desigualdad entre las entidades y regiones de los dos países. Se exponen los principales factores que contribuyeron al cambio en la distribución del ingreso.

**Tabla 2.13 Distribución del ingreso por entidades en Brasil 1985 – 2007**

Entidad	Índice de Gini				
	1985	1990	1995	2001	2007
Acre	0.543	0.544	0.582	0.625	0.610
Alagoas	0.556	0.574	0.644	0.607	0.607
Amapá	0.481	0.453	0.534	0.476	0.506
Amazonas	0.538	0.560	0.576	0.576	0.551
Bahia	0.597	0.647	0.606	0.593	0.556



Ceará	0.619	0.627	0.617	0.612	0.547
Distrito Federal	0.605	0.589	0.581	0.625	0.611
Espírito Santo	0.596	0.646	0.601	0.594	0.521
Goiás	0.578	0.612	0.556	0.567	0.521
Maranhão	0.505	0.563	0.579	0.574	0.555
Mato Grosso	0.541	0.562	0.555	0.571	0.515
Mato Grosso do Sul	0.545	0.586	0.555	0.571	0.563
Minas Gerais	0.594	0.606	0.588	0.561	0.515
Pará	0.560	0.599	0.562	0.551	0.521
Paraíba	0.609	0.655	0.615	0.597	0.595
Paraná	0.570	0.585	0.581	0.566	0.523
Pernambuco	0.577	0.602	0.574	0.617	0.559
Piauí	0.649	0.666	0.588	0.598	0.593
Rio de Janeiro	0.581	0.583	0.573	0.572	0.547
Rio Grande do Norte	0.601	0.609	0.597	0.582	0.560
Rio Grande do Sul	0.560	0.569	0.564	0.554	0.503
Rondônia	0.488	0.530	0.587	0.548	0.505
Roraima	0.502	0.540	0.426	0.538	0.514
Santa Catarina	0.526	0.569	0.537	0.497	0.461
São Paulo	0.529	0.539	0.538	0.553	0.502
Sergipe	0.558	0.567	0.585	0.571	0.539
Tocantins	-	-	0.632	0.599	0.545

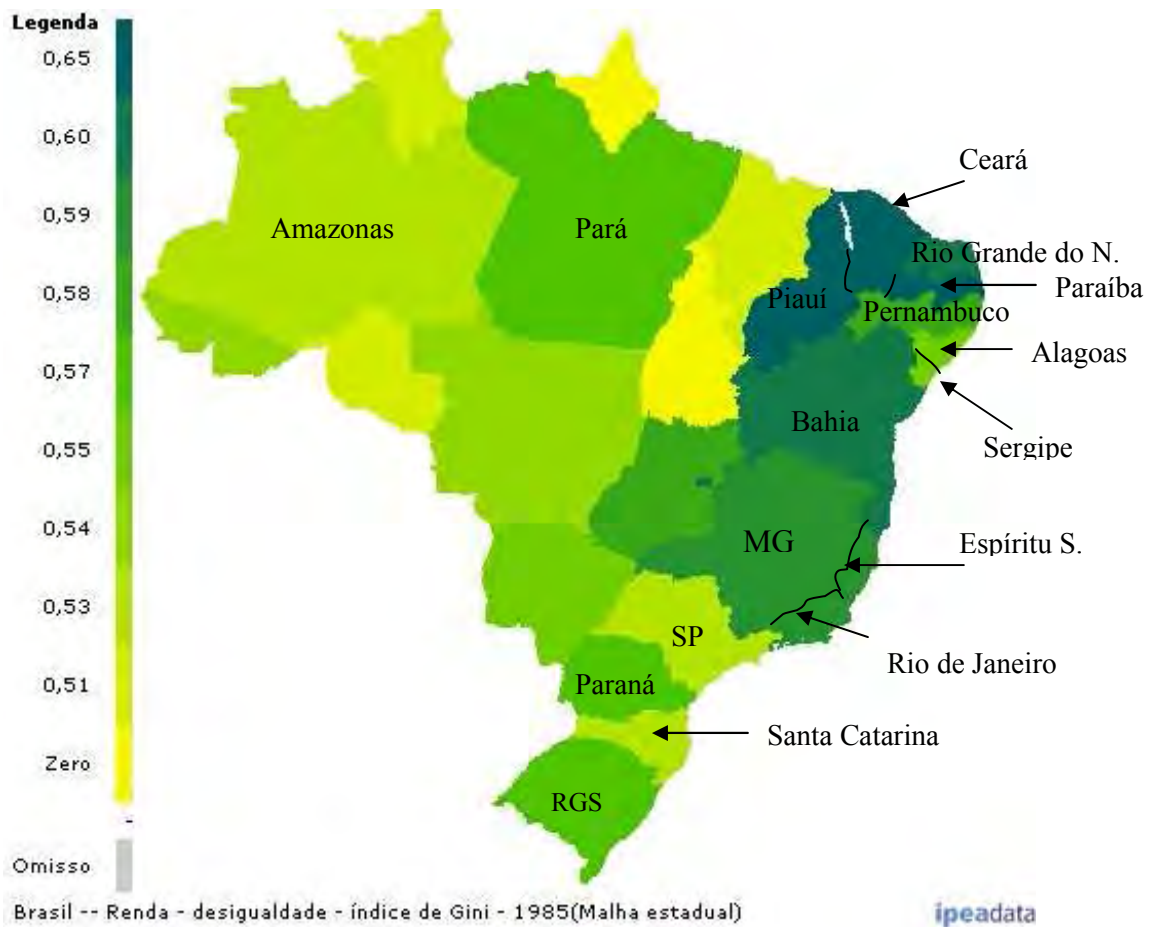
Elaboración con base en datos del Ipeadata <http://www.ipeadata.gov.br>

La tabla anterior ilustra los diferentes niveles de desigualdad entre los Estados de Brasil durante un periodo de veinte años. En la tabla se aprecia que en el 2007 las entidades con mayor desigualdad son el Distrito Federal, Acre, Alagoas, Piauí y Paraíba con índices de Gini de 0.611, 0.610, 0.607, 0.593, 0.595 respectivamente. En contraste se observa que durante el 2007 las entidades que presentan una menor desigualdad en la distribución del ingreso son los Estados de Santa Catarina, São Paulo, Rio Grande do Sul y Rondônia con índices de Gini de 0.461, 0.502, 0.503 y 0.505 respectivamente.

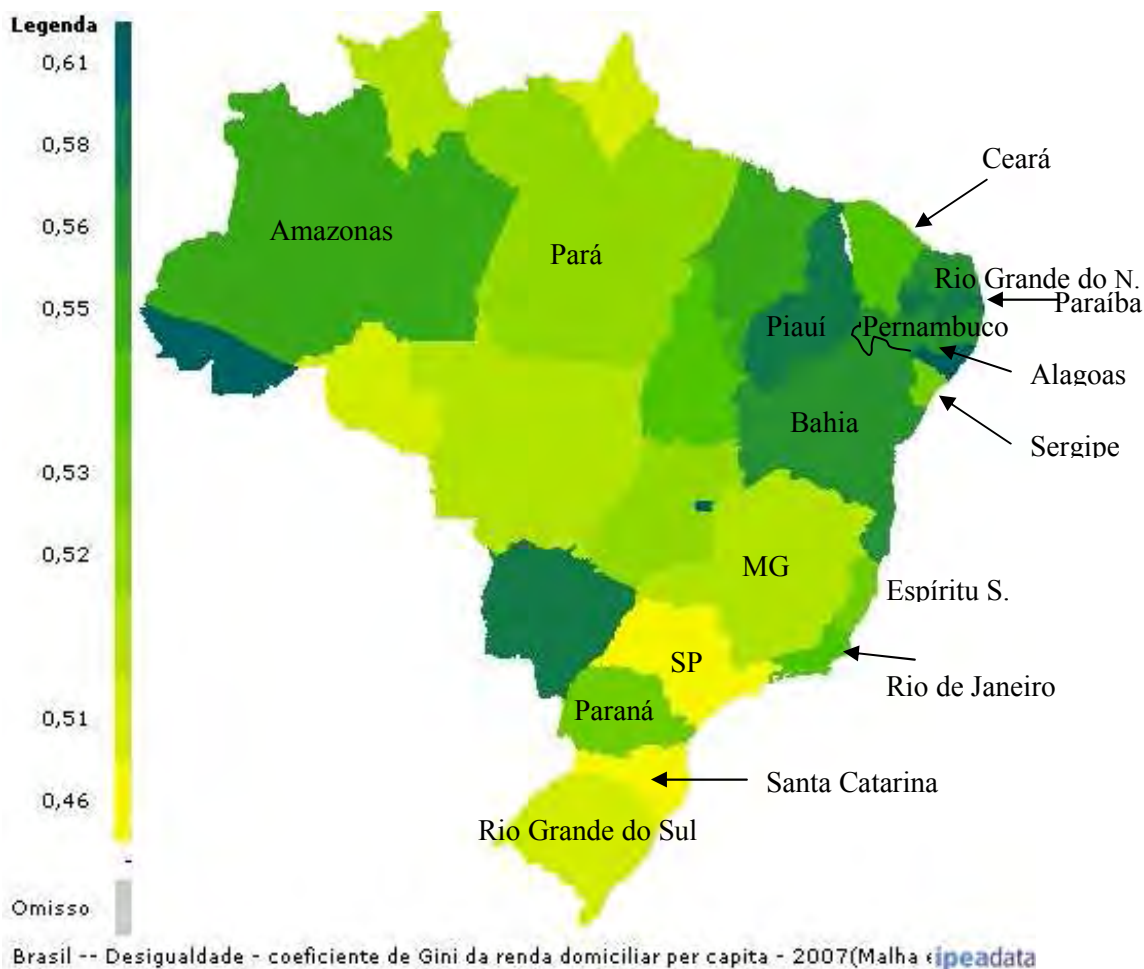
Realizando una comparación a lo largo del periodo por entidad, se aprecia que las condiciones mejoraron notoriamente para los Estados de Bahia (0.597 – 0.556), Ceará (0.619 – 0.547), Espírito Santo (0.596 – 0.521), Minas Gerais (0.594 – 0.515), Piauí (0.649 – 0.593), Rio Grande do Sul (0.560 – 0.503) y Santa Catarina (0.526 - 0.461) los cuales redujeron sus correspondientes indicadores de desigualdad. Por otro lado, entre las entidades en donde se agravó la desigualdad en el periodo indicado se ubican Acre (0.543 – 0.610), Alagoas (0.556 – 0.607) y Maranhão (0.505 – 0.555).

Las cifras anteriores se pueden comprobar visualmente con ayuda de los mapas 2.1 y 2.2. Centrando nuestro análisis en el mapa 2.2 se puede apreciar no sólo los cambios descritos anteriormente, si no además se advierte que la región del Nordeste brasileño continúa siendo la región más desigual de Brasil; y que la parte Sur – Sureste de Brasil en conjunto es la zona con menor desigualdad.

Mapa 2.1 Desigualdad del Ingreso por Entidades – Brasil 1985



**Mapa 2.2 Desigualdad del Ingreso por Entidades -Brasil 2007**



La tabla 2.14 (formada por los siguientes tres recuadros) permite constatar que a la región Sur – Sureste le corresponden índices de Gini menores a 0.530<sup>35</sup>, mientras que en el Nordeste los valores oscilan entre 0.539 y 0.607 en el año 2007.<sup>36</sup> La misma tabla ubica a los Estados en tres niveles de desigualdad y concentración del ingreso: moderado, elevado y crítico; y presenta distintas relaciones de concentración del ingreso. Se proponen dos categorías además del índice de Gini para describir de mejor manera la desigualdad en cada entidad de Brasil. La columna de en medio ilustra las relaciones entre el 20 por ciento más rico comparado con el ingreso promedio del 20 por ciento más pobre de la población; la última, refleja la proporción del ingreso apropiado por los individuos pertenecientes al 1% más rico de la población brasileña según el ingreso domiciliar per capita.

<sup>35</sup> Con excepción de Rio de Janeiro cuyo índice de Gini es de 0.547.

<sup>36</sup> Comúnmente se divide a Brasil en cinco regiones: Norte (Acre, Amapá, Amazonas, Pará, Rondônia, Roraima y Tocantins); Nordeste (Alagoas, Bahia, Ceará, Maranhão, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte y Sergipe); Centro (Distrito Federal, Goiás, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul); Sureste (Espírito Santo, Minas Gerais, Rio de Janeiro y São Paulo); y Sur (Paraná, Rio Grande do Sul y Santa Catarina).

**Tabla 2.14 Niveles de desigualdad y concentración del ingreso: Brasil (entidades) 2007**  
Recuadro 1 (moderado)

	Índice de Gini	Razón 20% + rico y el 20% + pobre	1% + rico
Entidad	2007	2007	2007
Santa Catarina	0.461	10.76	9.65
São Paulo	0.502	14.56	10.19
Rio Grande do Sul	0.503	15.35	10.47
Rondônia	0.505	15.21	9.60
Amapá	0.506	16.47	8.79
Roraima	0.514	15.11	8.90
Minas Gerais	0.515	15.28	12.00
Mato Grosso	0.515	14.53	10.80

Elaboración propia con datos del IPEA.

<http://www.ipeadata.gov.br>

Se plantea el adjetivo de *moderado* con el fin de llamar la atención e indicar que a las ocho entidades que conforman el recuadro de arriba les corresponden los índices de desigualdad más bajos del país, puesto que el I.G. se encuentra entre 0.461 y 0.519.

**Tabla 2.14 Niveles de desigualdad y concentración del ingreso: Brasil (entidades) 2007**  
Recuadro 2 (elevado)

	Índice de Gini	Razón 20% + rico y el 20% + pobre	1% + rico
Entidad	2007	2007	2007
Goiás	0.521	15.13	13.79
Pará	0.521	14.30	12.91
Espírito Santo	0.521	16.16	11.84
Paraná	0.523	16.05	12.52
Sergipe	0.539	18.73	11.47
Tocantins	0.545	18.68	10.62
Ceará	0.547	19.64	12.92
Rio de Janeiro	0.547	18.03	12.46
Amazonas	0.551	20.77	13.82
Maranhão	0.555	25.71	13.16
Bahia	0.556	18.43	14.22
Pernambuco	0.559	20.50	14.52

Elaboración propia con datos del IPEA.

<http://www.ipeadata.gov.br>

Cabe observar que en ocasiones no coinciden elevados índices de desigualdad con elevados niveles de concentración del ingreso. Por ejemplo Rio de Janeiro y Ceará revelan el mismo I.G., sin embargo la razón entre el 20 por ciento de la población con mayor ingreso representa 18 veces el porcentaje apropiado por el 20 por ciento de la población con menor ingreso, mientras que en Ceará la misma proporción equivale a 19.6.

**Tabla 2.14 Niveles de desigualdad y concentración del ingreso: Brasil (entidades) 2007**  
Recuadro3 (crítico)

Entidad	Índice de Gini		Razón 20% + rico y el 20% + pobre		1% + rico	
	2007	2007	2007	2007	2007	2007
Rio Grande do Norte	0.560		21.12		11.46	
Mato Grosso do Sul	0.563		17.83		14.02	
Piauí	0.593		24.55		16.64	
Paraíba	0.595		21.87		17.03	
Alagoas	0.607		25.43		18.78	
Acre	0.610		32.58		11.08	
Distrito Federal	0.611		30.89		10.21	

Elaboración propia con datos del IPEA.

<http://www.ipeadata.gov.br>

En el tercer recuadro se ilustran los indicadores correspondientes a las siete entidades con niveles críticos de desigualdad. Con base en esas cifras se observa que el 1% de los más ricos en los Estados de Paraíba y Alagoas al noreste de Brasil acumularon en el 2007 el 17% y el 18.8% del ingreso total de esos Estados.

Con el propósito de explicar los distintos grados de desigualdad se analizan las cifras anteriores en función de las regiones.

**Tabla 2.15 Medidas de desigualdad a nivel regional en Brasil 1995 - 2007**

	Índice de Gini		Razón 20% + rico y el 20% + pobre		1% + rico	
	1995	2007	1995	2007	1995	2007
	Brasil	0.599	0.556	27.73	20.67	13.81
Norte	0.557	0.536	21.91	16.88	14.35	12.25
Nordeste	0.599	0.568	24.24	20.98	16.44	14.52
Sureste	0.572	0.521	21.68	16.02	12.51	11.21
Sur	0.558	0.496	21.14	14.57	12.77	11.07
Centro-Oeste	0.558	0.552	22.69	19.49	12.73	13.66

Elaboración propia con datos del IPEA.

<http://www.ipeadata.gov.br>

Las cifras de la tabla 2.15 confirman claramente que las regiones del Sur y Sureste de Brasil son las menos desiguales y que las regiones del Nordeste y el Centro-Oeste son las más desiguales. Para explicar los cambios que permitieron que las regiones Sur y Sureste logaran disminuir notablemente sus medidas de desigualdad se elaboran las tablas 2.16 y 2.17, las cuales destacan la participación de las distintas regiones en la composición del producto interno bruto de Brasil en función de las principales ramas económicas así como las tasas de crecimiento a nivel regional entre 1995 y 2006. Con base en los resultados de las tablas se resalta lo siguiente:

- a) Las regiones del Sur y Sureste de Brasil representan en conjunto 3/4 partes de la economía de Brasil.

- b) Dichas regiones contribuyen con 3/5 partes de la producción agrícola.
- c) Las economías de ambas regiones crecieron 2.25% durante el periodo analizado.

**Tabla 2.16 Participación de las regiones en la composición del PIB según actividad económica: Brasil 1997 – 2006 (porcentajes)**

	Agropecuario		Industria		Comercio		Servicios	
	1997	2006	1997	2006	1997	2006	1997	2006
Brasil	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Norte	7.1	6.3	3.9	5.4	4.4	4.7	3.2	1.9
Nordeste	17.7	19.5	9.1	9.2	14.7	13.8	10.5	7.7
Sureste	35.2	35.5	63.2	61.5	56.1	53.4	65.5	67.1
Sur	30.0	26.4	21.5	20.2	19.0	20.3	16.4	14.2
Centro-Oeste	10.1	12.3	2.3	3.8	5.8	7.8	4.4	9

Fuente: Cuentas Regionales de Brasil IBGE 2001 y 2006

**Tabla 2.17 Participación de las regiones en el PIB de Brasil y promedio de crecimiento 1995 – 2006 (porcentajes)**

	Participación (%)		Promedio de crecimiento (%)		
	1995	2006	95-06	95-01	01-06
Brasil	100.0	100.0	2.81	2.52	3.01
Norte	4.6	5.1	3.85	3.34	4.53
Nordeste	12.8	13.1	2.42	1.89	2.71
Sureste	58.7	56.8	2.30	1.98	2.34
Sur	17.9	16.3	2.21	2.41	2.00
Centro-Oeste	6.0	8.7	3.33	3.17	3.49

Fuente: Cuentas Regionales de Brasil IBGE 2001 y 2006

Una primera explicación tiene que ver con que el desarrollo regional de Brasil se ha expresado históricamente en distorsiones territoriales que son producto de una excesiva concentración económica y desigual distribución de los beneficios. Esta diferenciación espacial es evidente mediante la ubicación geográfica de las actividades económicas, la inequitativa distribución del ingreso, entre otros elementos económico-sociales, los cuales han favorecido a las regiones del Sur y Sureste de Brasil.

Una segunda explicación está relacionada directamente con los programas encaminados a las familias que dependen directamente del sector agrícola. La importancia de programas como el PRONAF - Programa Nacional de Fortalecimiento a las Familias en el sector Agrícola radica en que centra sus recursos en aquel segmento de la sociedad brasileña no atendida por las políticas económicas y sociales (Rocha, 2009: 53).

Otra explicación es que durante los últimos 6 años la estructura distributiva de Brasil se ha modificado principalmente debido a las transferencias del gobierno y a la reducción de la desigualdad en los rendimientos del trabajo. Por un lado las transferencias contribuyeron en un tercio de la reducción en la concentración del ingreso. Mientras que, la

disminución de la desigualdad en los rendimientos del trabajo corresponden a la mitad de la reducción de la disparidad distributiva del ingreso per cápita.

Del mismo modo como fue examinado el caso de Brasil, en la siguiente sección se elaboran tablas y mapas para ilustrar la situación de desigualdad y concentración del ingreso en las distintas regiones y entidades de México. Finalmente, se advierten los principales factores que contribuyeron al cambio en la distribución del ingreso.

Al igual que en el caso de Brasil, dividimos a las entidades federativas de México en tres grupos, de acuerdo a su nivel de desigualdad de ingresos. La tabla 2.18 conformada por tres recuadros indica los diferentes niveles de desigualdad entre las entidades de México durante un periodo de diez años utilizando el índice de Gini y el índice de Theil.<sup>37</sup> Cabe decir que dependiendo del índice que se utilice una misma Entidad puede ubicarse en un distinto grupo de desigualdad.

**Tabla 2.18 Desigualdad por Entidad Federativa en México 1990 – 2000**  
(desigualdad alta)

Estado	I. Gini 1990	I. Gini 2000	I. Theil 2000
Querétaro	0.480	0.451	0.487
Chiapas	0.578	0.612	0.463
Oaxaca	0.592	0.615	0.460
Guerrero	0.516	0.543	0.449
Puebla	0.511	0.523	0.445
Tabasco	0.508	0.544	0.441
Guanajuato	0.475	0.450	0.441
San Luis Potosí	0.500	0.517	0.433
Morelos	0.434	0.464	0.428
Veracruz	0.483	0.530	0.417
Campeche	0.476	0.545	0.411
Yucatán	0.470	0.516	0.406

Elaboración propia con datos de Luis F. López Calva (2007)

De acuerdo con Luis F. Calva, el grupo de desigualdad alta incluye a los Estados con un índice de Theil mayor a 0.400, y tomando en cuenta el índice de Gini se aprecia que con excepción de los Estados de Querétaro, Guanajuato y Morelos todos coinciden con un I.G. mayor a 0.510.

**Tabla 2.18 Desigualdad por Entidad Federativa en México 1990 – 2000**  
(desigualdad media)

Estado	I. Gini 1990	I. Gini 2000	I. Theil 2000
Sinaloa	0.432	0.430	0.394
Quintana Roo	0.470	0.453	0.374
Colima	0.414	0.445	0.373

<sup>37</sup> El índice de Theil es otro indicador utilizado para medir la desigualdad. Dicho índice tiene más atributos que el índice de Gini, sin embargo aquí se emplea simplemente como un punto más de referencia.

Edo. México	0.444	0.439	0.362
Zacatecas	0.532	0.517	0.349
Michoacán	0.504	0.496	0.349
Hidalgo	0.474	0.513	0.348
Durango	0.483	0.465	0.347
Nayarit	0.451	0.482	0.344

Elaboración propia con datos de Luis F. López Calva (2007)

En el grupo de desigualdad media se encuentran las Entidades cuyo índice de Theil es mayor a 0.343 y menor a 0.399. Ahora bien, considerando el índice de Gini podríamos colocar a los Estados de Hidalgo y Zacatecas en el grupo de desigualdad alta por exhibir un I.G. mayor a 0.510.

**Tabla 2.18 Desigualdad por Entidad Federativa en México 1990 – 2000**  
(desigualdad baja)

Estado	I. Gini 1990	I. Gini 2000	I. Theil 2000
Tamaulipas	0.432	0.440	0.337
Jalisco	0.452	0.432	0.337
Aguascalientes	0.429	0.429	0.309
Distrito Federal	0.444	0.451	0.308
Tlaxcala	0.454	0.480	0.307
Nuevo León	0.446	0.403	0.293
Sonora	0.422	0.413	0.291
Coahuila	0.429	0.407	0.282
Chihuahua	0.450	0.425	0.264
Baja California	0.411	0.378	0.252
Baja California Sur	0.410	0.408	0.252

Elaboración propia con datos de Luis F. López Calva (2007)

Finalmente el grupo denominado de desigualdad baja registra valores por debajo de 0.342 con base en el índice de Theil, y con respecto al índice de Gini estarían las Entidades cuyo valor es menor a 0.435, es decir Sinaloa, Jalisco, Aguascalientes, Nuevo León, Sonora, Chihuahua, Coahuila, Baja California y Baja California Sur.

El mapa 2.3 ubica los distintos grados de desigualdad al interior de México de acuerdo al índice de Theil, se señala que las Entidades de desigualdad baja se concentran en la zona Norte -con las excepciones de Jalisco, Aguascalientes, Distrito Federal y Tlaxcala, que se sitúan en el centro. La gran mayoría de los Estados con desigualdad media se hallan en el Centro del país, sólo el Estado de Quintana Roo se ubica en el Sur y claramente se aprecia que la zona sur corresponde a las Entidades de desigualdad alta.



### Mapa 2.3

#### Distribución estatal de la desigualdad en México, año 2000



Fuente: Luis F. López-Calva, (2007)

El desarrollo regional de México se ha expresado históricamente en distorsiones territoriales que son producto de una excesiva concentración económica, centralidad de las decisiones políticas y desigual distribución de los beneficios. Esta diferenciación espacial se hizo más evidente mediante la ubicación geográfica del aparato productivo, la inequitativa distribución del ingreso y la calidad de vida de la población, elementos que favorecieron a diferentes zonas del centro y norte del país.

En el estudio económico *Situación Regional* (BBVA Bancomer, 2005), se destaca que la apertura comercial expresada a partir de la entrada de México al GATT a mediados de los ochenta e intensificada con la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), “trajo consigo cambios estructurales reflejados en una dinámica de crecimiento regional diferenciada vinculada con la especialización productiva prevaeciente en las distintas regiones. El desempeño desigual de los sectores productivos en los últimos años ha influido en las tasas de crecimiento de los productos regionales” (BBVA Bancomer, 2005: 7).

Tomando como referencia el periodo 1993-2002 el estudio destaca que tanto la industria manufacturera como los sectores transportes y comunicaciones y el comercio han presentado un dinamismo vigoroso, mientras que el resto de las actividades ha mostrado tasas de crecimiento menores (BBVA Bancomer, 2005: 7).

El proceso de apertura comercial a través del TLCAN debería corregir las asimetrías y obtener ventajas para la economía mexicana. No obstante, dado las exigencias del mismo tratado que lleva implícito el sello de la competitividad y de la incorporación de las innovaciones tecnológicas, el resultado es que sólo las regiones de mayor desarrollo, acumulación de infraestructura y capital humano han podido aprovechar las ventajas y obtener mayores beneficios de la inversión externa, dando lugar al incremento de las asimetrías regionales. A continuación se presentan nuevas tablas que dan cuenta de las asimetrías regionales persistentes y de los desniveles de participación de sectores y ramas económicas

**Tabla 2.19 México: Evolución Económica Regional 1993-2002**

	PIB Regional				
	%		Tasa media anual de crecimiento %		
	1993	2002	1993-2002	1996-2000	2000-2002
País	100	100	2.8	5.5	0.3
Regiones del Norte (Noroeste, Norte y Noreste)	22.8	25	3.9	7	0.1
Región Centro Norte	9.9	10.7	3.7	5.7	2
Región Centro Occidente	13	12.5	2.4	4.9	0.2
Región Centro (Metro) <sup>38</sup>	36.2	34.4	2.3	5.3	0
Regiones del Sur (Sur, Sureste y Pen. de Y.)	18.2	17.4	2.3	4.1	0.5

Fuente: BBVA Bancomer con datos del INEGI

Durante el periodo 1993-2002 el mayor crecimiento económico se registró en las regiones del norte del país. Tal crecimiento se debe a la mayor proporción de las manufacturas dentro de la producción de casi todos los estados que las conforman. La fuerte integración económica de estas regiones con la producción industrial de EUA, la correlaciona con el ciclo que presenta este sector con aquel país. Por lo que si la economía norteamericana presenta un alto dinamismo se genera bonanza en las regiones del norte de México, pero si en el país vecino hay bajo o nulo crecimiento es muy probable que ello afecte a dichas regiones.

Si bien, los efectos de la apertura se presentan con mayor fuerza en las regiones del norte de México, también las otras regiones resultan afectadas debido a su vocación exportadora, a algunos estados al interior de éstas. Sin embargo, en el agregado regional esto es compensado por la orientación relativa de la estructura sectorial de las entidades que las integran –ya sea hacia el mercado interno o externo o hacia ambos.

De tal modo que, durante el periodo de recesión de los EUA (2000 – 2002) la región Centro Norte fue la menos afectada y la que mostró mayor dinamismo. Según el estudio “la orientación de su sector manufacturero y del resto de las actividades productivas para atender mayormente el mercado interno, le permitió sortear las secuelas negativas de la contracción del mercado externo al que también concurren. Los factores anteriores a los cuales podrán sumarse los beneficios de la recuperación externa e interna, le aseguran tasas de crecimiento por arriba del promedio nacional” (BBVA Bancomer, 2005: 7).

<sup>38</sup> En el estudio de BBVA, la región Metro contempla sólo las siguiente entidades: D.F., Estado de México, Morelos y Tlaxcala.

Por otra parte, las regiones Centro Occidente y Centro, con un menor peso relativo del sector manufacturero al interior de su aparato productivo, y con menores vínculos de sus economías con el mercado externo, hacen que su dinámica de crecimiento dependa en gran medida del comportamiento del mercado interno. Tal circunstancia se reflejó en un crecimiento por debajo del promedio nacional (véase la tabla 2.19).

**Tabla 2.20 Participación del PIB por sectores y nivel regional 1993 - 2002**

	PIB Regional (%)							
	Agropecuario		Manufacturero		Comercio		Servicios	
	1993	2002	1993	2002	1993	2002	1993	2002
País	6.3	3.9	19	18.5	21.8	20	38.7	40.4
Regiones Noroeste, Norte y Noreste	6.5	3.7	22	22.5	22.4	22.5	35.4	34.7
Región Centro Norte	9.9	5.8	21.5	24.5	18.6	16.9	33.6	34
Región Centro Occidente	12.7	8.6	15	14.9	22.5	21.1	36.6	37.9
Región Centro	1.4	0.9	21.4	18.4	21.7	18.6	43.8	47.9
Regiones Sur, Sureste y Pen. de Y.	9.3	5.7	12.2	12.4	22.4	20.4	36.8	39.1

Fuente: BBVA Bancomer con datos del INEGI

Finalmente, la especialización productiva de las regiones del sur basada en el predominio de las actividades comerciales y los servicios con una orientación casi exclusiva hacia los mercados locales -con excepción de los vinculados con el sector turismo en los cuales tienen fuerte ventaja comparativa en cuanto a captación de extranjeros, le permitieron evitar relativamente los efectos negativos del entorno recesivo de principios del presente siglo (véase la tabla 2.20).

Basándonos en lo anterior, se puede decir que el actual modelo de economía abierta no ha logrado resolver el problema de las asimetrías regionales que se traducen en desigualdades tanto sociales como económicas y que tienen un costo en el territorio; el incremento en los flujos de emigrantes, los mayores niveles de pobreza, y el aumento de la economía informal son algunas de las manifestaciones de la inviabilidad del modelo. Tomando en cuenta lo anterior, la planeación territorial debe ser concebida como un instrumento que procure promover y consolidar formas de ocupación y aprovechamiento del territorio compatibles con sus características propias y potencialidades, así como prevenir y, en su caso, revertir los desequilibrios que se observan en el desarrollo territorial del país. Estos puntos se abordan en el tercer capítulo.

En el tercer capítulo se analizan las principales tendencias que registra la educación superior, así como algunos indicadores en ciencia y tecnología en Brasil y México bajo una perspectiva regional con la finalidad de enfocar la atención en las políticas en materia de ciencia y tecnología de dichos países como acciones principales para contraer las desigualdades al interior de ambos países y manifestar la importancia que tienen las estrategias de desarrollo regional en la disminución de los actuales grados de concentración y de desigualdad del ingreso entre las regiones de Brasil y México.

### **Capítulo 3 Políticas en materia educacional y científico-tecnológica como elementos principales de la estrategia de desarrollo regional: medidas para una menor concentración del ingreso en Brasil y México**

En el capítulo anterior se señalaron los distintos grados de desigualdad del ingreso al interior de las entidades federales de Brasil y México a partir del índice de Gini y se constato que gran parte de esa desigualdad proviene del ingreso salarial determinado principalmente por el grado de educación y la experiencia adquirida de las personas. Por otro lado, en el primer capítulo se destacó, con base en las ideas fuerza del pensamiento estructural latinoamericano, que el carácter heterogéneo y especializado de las economías de la región<sup>39</sup> impide el pleno uso de los activos del capital, frena el crecimiento económico y reproduce la desigual distribución del ingreso.

El presente capítulo está organizado en tres partes. En el primer apartado se realiza una breve exposición de algunas propuestas a nivel internacional (con énfasis en la educación superior y la ciencia y tecnología) enfocadas a reducir las desigualdades en materia económica y social.

En la segunda parte se analizan las principales tendencias que registra la educación superior, así como algunos indicadores en ciencia y tecnología en Brasil bajo una perspectiva regional con la doble finalidad de enfocar la atención en las políticas en materia educacional y en CyT de Brasil como acciones principales para contraer las desigualdades al interior del país y manifestar la importancia que tienen las estrategias de desarrollo regional en la disminución de los actuales grados de concentración y de desigualdad entre las regiones de Brasil.

Así como se revisa el caso de Brasil, en la tercera parte del presente capítulo se exponen algunos cuadros referentes a los campos en educación superior y en las actividades de ciencia y tecnología en México bajo una perspectiva regional con el doble propósito de centrar el análisis en las políticas en educación y en ciencia y tecnología de México como elementos esenciales para contraer las desigualdades al interior del país y revelar la conveniencia de contar con estrategias de desarrollo regional capaces de propiciar cambios positivos en las disparidades económicas y sociales entre las regiones de México.

A continuación se aborda de manera general algunas de las principales observaciones hechas por la Comisión Económica para América Latina, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y otros académicos con la intención de mostrar la relevancia que tienen la educación y la ciencia y tecnología para elevar el desempeño económico y avanzar hacia la disminución de las disparidades sociales.

---

<sup>39</sup> En el capítulo primero de la presente investigación se indicó que el concepto de heterogeneidad estructural denota la existencia simultánea de actividades productivas con niveles muy desiguales de productividad y remuneraciones. Según el pensamiento estructuralista de la CEPAL, tal desigualdad estaba determinada por las diferencias tecnológicas existentes entre un grupo reducido de actividades productivas, cuyas prácticas se hallaban próximas a la frontera del conocimiento, y un grupo más numeroso de actividades, en que predominaban condiciones productivas y tecnológicas atrasadas, que empleaban en forma ineficiente los factores productivos y pagaban bajas remuneraciones.

### 3.1 Importancia de las políticas en educación superior y en ciencia y tecnología

Son varios los actores y grupos de la sociedad internacional que coinciden en que la construcción de un sistema educativo vigoroso resulta una condición indispensable para avanzar hacia estadios más elevados de desarrollo y lograr una economía sólidamente articulada y competitiva.<sup>40</sup> Tal consenso se basa en el reconocimiento de que la educación y, en particular, la de nivel superior tiene importantes atributos, entre los que cabe destacar:

- Constituye el principal medio de la sociedad para generar, difundir y socializar el conocimiento científico, humanístico y el desarrollo tecnológico.
- Genera los profesionales y el capital social que demanda la atención eficiente de los problemas que conlleva el desarrollo social y económico.
- Favorece la creación y existencia de instituciones y espacios idóneos para la formación educativa, la creación de nuevo conocimiento y la difusión de la cultura.
- Contribuye decisivamente a la investigación científica y a la innovación tecnológica que requiere el desarrollo interno y la competitividad económica frente al exterior.
- Fortalece la estabilidad social y política, al constituirse en un vigoroso instrumento de movilidad social.
- Se erige como una herramienta fundamental para lograr la inserción internacional más eficiente que fortalezca la viabilidad de las naciones en el nuevo orden mundial, cuyo eje dinámico son los procesos productivos vinculados a la economía de conocimiento.

Por otro lado, la relación entre ciencia, tecnología y desarrollo económico ha sido considerada como evidente desde hace décadas. Según el economista Alejandro Nadal “desde hace más de cinco décadas existe consenso entre los especialistas de que el binomio ciencia y tecnología es crucial para el crecimiento en el largo plazo”. El autor indica que en el Informe Mundial sobre Inversiones 2005 (WIR) de la Conferencia de Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD por sus siglas en inglés) se concluye que “existe una relación estrecha entre la capacidad de innovación de una economía y su nivel de ingreso per capita” (Nadal, 2007: 124).

A este resultado se llega a través de la construcción del Índice de Capacidad de Innovación (UNICI) que se integra por dos componentes, el índice de actividad tecnológica y el índice de capital humano. El índice de actividad tecnológica está integrado por mediciones de las actividades de investigación y desarrollo (IDE), así como por la actividad en patentes y publicaciones científicas. Por su parte, el índice de capital humano se integra con información sobre la matrícula escolar en sus diferentes grados. Todos estos datos son

---

<sup>40</sup> A modo de ejemplo, en el Panorama Social de América Latina 2006 se señala que “entre los factores que determinan el nivel de los salarios, la educación sigue siendo el más importante. Precisamente por ello, la mayor parte de la concentración de los ingresos salariales proviene de las diferencias educacionales de la población, tanto por la disparidad en los años de escolaridad como por el rendimiento económico de cada año adicional de estudio. Para avanzar hacia una distribución más equitativa de las oportunidades y de los ingresos resulta esencial invertir mayores esfuerzos en elevar la calidad y pertinencia de la educación” (véase CEPAL, 2006: 97).

ponderados por el tamaño de la población para normalizar los coeficientes y hacerlos comparables.

Dicho informe encuentra una correlación estrecha entre los tres índices y los niveles de ingreso. En un análisis de regresión el nivel de ingreso explica 75% de la variación en el índice de actividad tecnológica, 66% de la variación en el índice de capital humano, y 74% de los cambios en el UNICI. Por ello la UNCTAD concluye que los tres índices están íntimamente relacionados y que lo más probable es que los vínculos de causalidad vayan de la actividad de innovación hacia los niveles de ingreso. Sin embargo, el propio autor destaca que no existe la misma unanimidad en relación al tema de cómo se puede incorporar el esfuerzo científico y de desarrollo de tecnologías en el proceso de crecimiento y el aumento de bienestar de la población (Nadal, 2007: 124-125).

Además del consenso que existe en cuanto a que la tasa de aumento de la productividad es clave para definir la tasa de crecimiento de largo plazo de una economía, la mayoría de los economistas tiende a concordar en que la fuerza motriz detrás del aumento de la productividad es el aprendizaje tecnológico, la innovación y la difusión de tecnología hacia el conjunto del sistema económico. De tal modo que las marcadas diferencias que se observan en la economía internacional en términos del ingreso por habitante estarían asociadas a diferencias de productividad que, en buena medida, pueden explicarse por asimetrías en las capacidades tecnológicas de los países (Holland, 2005: 41).

Si bien, la preocupación respecto del papel que juega el progreso técnico en el crecimiento ha tenido distintas interpretaciones teóricas. En este apartado se expondrán los planteamientos de autores como Mario Cimoli y Gabriel Porcile, quienes a su vez basan sus argumentos en las aportaciones de autores estructuralistas como Raúl Prebisch y Anibal Pinto, entre otros.

Cimoli y Porcile al analizar el patrón de especialización internacional identifican dos modalidades de crecimiento, una basada en rentas provenientes de factores abundantes (ya sea la mano de obra barata o una dotación favorable de recursos naturales) y la otra en rentas derivadas del conocimiento. Estos autores destacan que los países latinoamericanos han seguido principalmente el primer tipo de estrategia, con resultados asimétricos en términos del crecimiento y la distribución en el largo plazo con respecto a aquellas economías que han perseguido el segundo tipo de estrategia, las cuales fomentan y experimentan importantes cambios estructurales.

Ambos autores indican que una estrategia basada en un desarrollo industrial tendiente a incrementar el peso de los sectores de difusión de conocimientos (DFC) es capaz de generar tasas más altas de crecimiento que la basada en las rentas de los factores abundantes. Observan que “una elevada dotación de recursos naturales puede garantizar un alto nivel de ingreso por habitante durante un cierto período, pero en el largo plazo las rentas derivadas de estos recursos se erosionan” y proponen que “el crecimiento sólo se

sostiene si se crean los encadenamientos hacia arriba y hacia abajo previstos por la *staples theory*” (Cimoli, 2005: 30).<sup>41</sup>

Declaran que es deseable transitar de un patrón de crecimiento basado en las rentas derivadas de la abundancia de algún factor de producción a otro basado en las rentas generadas por el conocimiento y el aprendizaje. Debido a que las capacidades tecnológicas presentan implicaciones más favorables cuando el desempeño económico se observa desde una perspectiva de largo plazo, y cuando se toman en cuenta otras variables, como la vulnerabilidad del crecimiento, la reducción de la heterogeneidad estructural y la mejora en la distribución del ingreso. (Cimoli, 2005: 10).

A fin de dar cuenta de la importancia que tiene el cambio tecnológico en la economía en su conjunto se presenta en el cuadro 3.1 una matriz de correlaciones.

**Cuadro 3.1 Matriz de Correlaciones**

	Cambio estructural	Cierre de la brecha de productividad	Gastos en I+D como porcentaje del PIB	Logaritmo de las patentes acumuladas otorgadas en los Estados Unidos	Cambio en el índice de adaptabilidad	Crecimiento del PIB real
Cambio estructural	1	0,63	0,52	0,36	0,63	0,70
Cierre de la brecha de productividad		1	0,44	0,26	0,53	0,31
Gastos en I+D como porcentaje del PIB			1	0,89	0,07	0,27
Logaritmo de las patentes acumuladas otorgadas en los Estados Unidos				1	0,09	0,18
Cambio en el índice de adaptabilidad					1	0,46
Crecimiento del PIB real						1

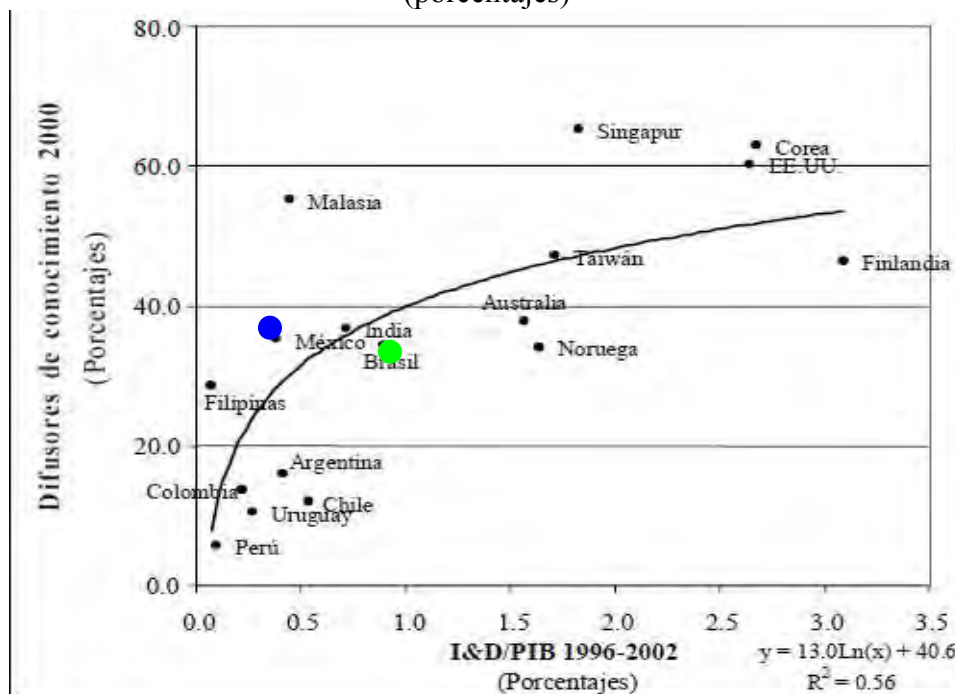
Fuente: Cuadro tomado de Cimoli (2005: 14)

<sup>41</sup> Tales autores afirman que “en economías abiertas, la idea original de Hirschman está hoy más vigente que nunca: ‘el desarrollo se acelera a través de la inversión en proyectos e industrias que producen fuertes efectos de encadenamiento hacia delante o hacia atrás. Mi argumentación es que la toma de decisiones en el ámbito de la empresa, tanto en el sector público como en el privado, no está determinada exclusivamente por la presión de la demanda, sino que responde también a factores especiales que provienen de la organización de los procesos productivos. Los vínculos y la interacción entre distintos procesos productivos han adquirido un nuevo carácter y mayor importancia. Por ello, los distintos exportadores de materias primas constituyen una estructura capaz de generar un sendero alternativo hacia el *desarrollo* o hacia el *subdesarrollo*. El sendero hacia el desarrollo en el período de crecimiento inducido por las exportaciones se explica a partir de los vínculos (encadenamiento hacia delante o hacia atrás) que surgen de sus productos principales (*staple*)” (Hirschman, 1977: 70 y 80 y Cimoli, 2005: 30).

El cuadro 3.1 corresponde a una muestra conformada por un grupo de 17 países, entre los que se cuentan 7 latinoamericanos, Estados Unidos, Finlandia, Noruega, Australia, Corea, Malasia, Singapur, Taiwán, Filipinas e India.<sup>42</sup> En el cuadro se muestra la matriz de correlaciones entre el crecimiento del PIB, el cierre de la brecha de productividad, el cambio en el índice de adaptabilidad, la intensidad del cambio estructural, medido de acuerdo con el cambio de la participación de los sectores de difusión de conocimientos (DFC) en el valor agregado total de la industria manufacturera; y los esfuerzos tecnológicos medidos mediante el logaritmo de las patentes otorgadas en los Estados Unidos a los residentes de cada país y el gasto en investigación y desarrollo (I+D) como porcentaje del PIB.

Según Mario Cimoli, las economías que experimentaron mayor cambio estructural fueron las que más crecieron y más cambiaron su patrón de especialización hacia sectores dinámicos, invirtiendo más en tecnología. Por otra parte, resalta que es a través de la interacción con el cambio estructural que las variables tecnológicas amplían sus coeficientes de correlación con el crecimiento. En otras palabras en la medida en que el cambio estructural derive de un mayor esfuerzo tecnológico y dependa menos de los factores abundantes, se puede no sólo afectar el crecimiento económico sino incluso modificar la estructura de la distribución del ingreso. En la presente sección se ilustra la necesidad de un cambio estructural con base en los esfuerzos en ciencia y tecnología (CyT).

**Gráfico 3.1 Participación sectores difusores de conocimiento y gasto en I+D (porcentajes)**

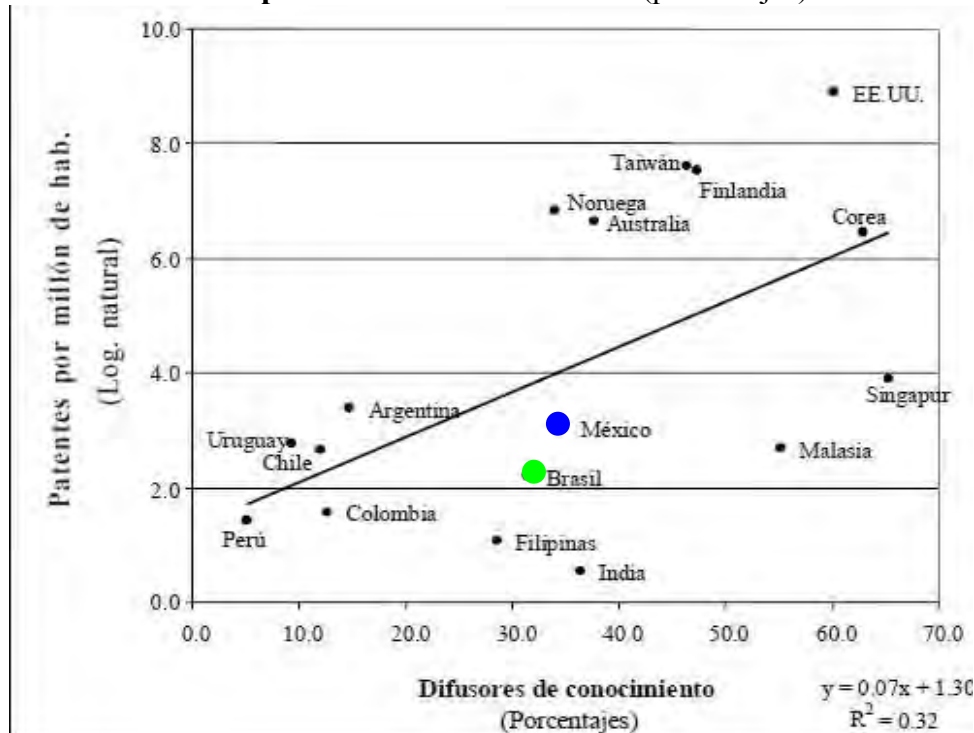


Fuente: Gráfico tomado de Cimoli (2005: 21)

<sup>42</sup> Como se aprecia la muestra está integrada por los Estados Unidos cuya economía es referencia en términos de frontera de la productividad manufacturera; los países en desarrollo que obtuvieron una elevada tasa de convergencia del PIB por habitante con los países desarrollados; así como aquellos países desarrollados con especialización en recursos naturales (Cimoli, 2005: 13).



**Gráfico 3.2 Participación sectores difusores de conocimiento y patentes en Estados Unidos (porcentajes)**



Fuente: Gráfico tomado de Cimoli (2005: 21)

Ahora bien, si la ciencia y la tecnología son motores del crecimiento y del desarrollo económico, se necesita no sólo mantener una inversión elevada y constante en estas actividades, sino determinar el tipo de tecnología que las economías periféricas son capaces de desarrollar y asimilar y, finalmente, sus efectos sobre el crecimiento a largo plazo. En otras palabras, si el esfuerzo en investigación científica y tecnológica es insuficiente, el flujo de conocimiento, la tasa de cambio técnico y la difusión de innovaciones serán incapaces de mantener el crecimiento y promover ganancias en productividad.

En palabras de René Drucker Colin el desarrollo de conocimiento científico y tecnológico comienza por la educación y, de manera particular, por la formación de los científicos. El investigador hace referencia a que “en diciembre de 1979, en la Ciudad de México, la UNESCO convocó a la Conferencia Regional de Ministros de Educación y Encargados de la Planificación Económica de los Estados Miembros de América Latina y del Caribe. Desde entonces, en el documento de conclusiones, “Declaración de México”, se señalaba que: “los estados miembros deberían... dedicar presupuestos gradualmente mayores a la educación, hasta destinar no menos del 7 u 8% de su producto nacional bruto a la acción educativa” (Drucker, 2007: 101).

Por otra parte, la OCDE, en relación con la educación, dice que el aumento de la riqueza del capital humano eleva la productividad laboral y sirve como motor del progreso tecnológico. A su vez, el aumento de la productividad laboral resulta responsable del crecimiento del PIB per cápita en la mayoría de los países de la Organización (Drucker, 2007: 101).

Al considerar el papel que juegan la educación superior, la ciencia y tecnología y la innovación en el mantenimiento (aumento o disminución) de la desigualdad al interior del desarrollo de las sociedades. En las siguientes secciones del presente capítulo se exhiben cifras representativas de dichos elementos junto con el Índice de Desarrollo Humano (IDH) del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), procurando conjugarlos con la dinámica espacial de las regiones de Brasil y México y finalmente trazar algunas recomendaciones generales que contribuyan a la discusión y reflexión para la formulación de políticas de Estado en los ámbitos de educación superior, ciencia y tecnología y desarrollo regional.

El autor está consciente de que existen otros elementos que explican la desigualdad al interior de las regiones y a nivel nacional. Sin embargo en esta investigación se privilegiarán los componentes del ingreso y la educación junto con los de CyT.<sup>43</sup>

### **3.2 Instrumentos para reducir las desigualdades regionales en Brasil**

#### **3.2.1 IDH, educación superior y ciencia y tecnología: Indicadores al interior de Brasil**

Como se aclaró en el primer capítulo de la presente investigación desarrollo y crecimiento económico no son conceptos equivalentes. Por una parte el objetivo básico del desarrollo es ampliar las oportunidades de la gente a fin de que vivan una vida saludable, creativa y que cuenten con los medios adecuados para participar en su entorno social. En cambio el crecimiento económico es sólo una condición necesaria para acumular recursos y mejorar el bienestar social. elementos

También se comentó que el concepto de *desarrollo humano*, base del Índice de Desarrollo Humano (IDH) del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), debe ser entendido como la expansión de la libertad de las personas, y que tal libertad compone un conjunto de oportunidades para ser y actuar, brindando la posibilidad de decidir y elegir con autonomía.

Ahora bien, considerando la relevancia de ese concepto se presentan a continuación varios cuadros que exhiben algunos indicadores disponibles acerca de la distribución espacial del índice de desarrollo humano, la educación superior y la actividad científica y tecnológica en el territorio brasileño,<sup>44</sup> comparándolos con los datos referentes a la población y al PIB de dicho país.

---

<sup>43</sup> Entre los indicadores considerados se encuentran: la cobertura y el acceso a la educación superior, los niveles en ciencia y tecnología, los recursos y el gasto en inversión para el desarrollo experimental (GIDE), ya que en la medida en que aumenten y se distribuyan de manera menos desigual a nivel regional se propenderá a disminuir la concentración del ingreso y finalmente se apuntalarán las bases de un desarrollo con equidad.

<sup>44</sup> Como se indicó en el capítulo 2, se divide a Brasil en cinco regiones: Norte (Acre, Amapá, Amazonas, Pará, Roraima, Rondônia y Tocantins); Nordeste (Alagoas, Bahia, Ceará, Maranhão, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte y Sergipe); Centro (Distrito Federal, Goiás, Mato Grosso y Mato Grosso do Sul); Sureste (Espírito Santo, Minas Gerais, Rio de Janeiro y São Paulo); y Sur (Paraná, Rio Grande do Sul y Santa Catarina).

**Cuadro 3.2 Participación de las Regiones en la Población, Producto Interno Bruto e Índice de Desarrollo Humano, Brasil 2004**

Región	Población %	PIB %	IDH*
Norte	7.73	4.6	0.726
Nordeste	27.97	13.09	0.676
Sudeste	42.63	57.79	0.791
Sur	14.74	17.57	0.808
Centro-Oeste	6.93	6.95	0.769
Brasil	100.00	100.00	0.771

\*Datos del 2000. Elaboración propia con datos del Ministerio de Integración Nacional (2004: 7) y del Ipeadata

Con base en las cifras del cuadro 3.2, se observa que las mejores condiciones socioeconómicas de Brasil se encuentran en las regiones Sur y Sudeste. Los Estados del Sur de Brasil (Paraná, Santa Catarina y Río Grande do Sul) presentan en promedio un IDH de 0.808, equiparable al de países como Polonia (0.814) ó Emiratos Árabes (0.810), mientras que las entidades del Sudeste en promedio revelan un IDH de 0.791 similar al de Croacia (0.795). Cabe destacar que ambas regiones concentran 57% de la población y representan 75% del PIB de Brasil.

Siguiendo con los datos del cuadro 3.2 se comprueba que las regiones del Norte y Nordeste exponen las peores condiciones socioeconómicas al promediar un IDH de 0.726 y 0.676 respectivamente comparable al de países como Ecuador (0.722) ó El Salvador (0.696).

**Cuadro 3.3 Participación de las Regiones de acuerdo al IDH – educación, otros indicadores de educación y empleo calificado, Brasil 2004**

Región	IDH – educación	Población con + de 11 años de estudio (%)	Promedio años de estudio (años)*	Empleo calificado (%)
Norte	0.827	4.79	8.0	2.05
Noreste	0.754	5.21	7.5	7.87
Sureste	0.877	11.76	9.8	60.31
Sur	0.896	10.05	9.6	13.59
Centro-Oeste	0.881	9.79	9.1	16.17
Brasil	0.826	9.25	8.9	99.99

\*Promedio de años de estudio de las personas entre 20 a 24 años de edad  
Elaboración propia con datos del documento Síntesis de indicadores sociales 2006 del IBGE, del Ipeadata y del Ministerio de Integración Nacional (2004: 7)

El cuadro anterior ilustra que los mayores promedios de años de estudio, para la población entre 20 a 24 años de edad, se encuentran en las regiones del Sur y Sureste de Brasil, así mismo se comprueba que en dichas regiones uno de cada 10 brasileños cuenta con más de 11 años de estudio. En comparación con tales resultados se constata que las personas de las regiones del Norte y Nordeste de Brasil en promedio tienen 8 y 7.5 años de estudio y sólo uno de cada 20 brasileños ha cursado más de 11 años de estudio. Además se

aprecia claramente que la participación de la región Sureste en el empleo calificado, es definitivamente mayor que su participación en la población al representar 60% del total. En conjunto los datos del cuadro 3.3 coinciden en señalar que existe *desigual distribución espacial de los factores de educación y empleo calificado en Brasil*.

**Cuadro 3.4 Participación de las Regiones de acuerdo a los incentivos en investigación, investigadores, artículos, patentes y transferencia de tecnología, Brasil 2004**  
(porcentajes)

Región	Incentivo investigación y becas	Investigadores	Artículos*	Patentes	Transferencia de tecnología
Norte	3.46	1.73	2.00	0.86	1.7
Nordeste	13.39	12.38	3.93	5.19	4.84
Sudeste	57.88	63.07	69.17	68.98	79.84
Sur	17.86	17.47	14.3	20.9	8.44
Centro-Oeste	7.41	5.34	2.86	4.06	n.d.
Brasil	100.00	99.99	92.26	99.99	94.82

Elaboración propia con datos del Ministerio de Integración Nacional (2004: 9-13)

\*El total no corresponde al 100% de los artículos publicados en el país debido a que ninguna de las bases utilizan el computo de todas las Unidades de la Federación

Al analizar los porcentajes del Cuadro 3.4 se indica que la participación de la región Sudeste tanto en el total de recursos destinados a la investigación y al otorgamiento de becas y en el número de investigadores, significan alrededor del 60% del total. Al comparar las cifras referentes a la participación del número de artículos publicados, número de patentes y transferencia de tecnología, la misma región concentra 70% y 80% del total en dichas actividades. *Resultando de nuevo una desigual distribución espacial de los factores en ciencia y tecnología.*

Más aún, si uno suma la participación de la región Sur a la del Sudeste se observa que esas dos regiones concentran  $\frac{3}{4}$  partes en lo que respecta al empleo calificado y al gasto en investigación y monto de becas. Significan 80% de la totalidad de investigadores en Brasil y 90% del total de patentes registradas. Mientras tanto, la región del Norte presenta los indicadores más bajos con respecto al número de investigadores (1.73%), al empleo calificado (2.05%), a la proporción del gasto como fomento a la investigación de todo el país (3.46%), patentes (0.86%) y su participación en el PIB (4.6%) (véanse los gráficos 3.2, 3.3 y 3.4).

En síntesis al comparar las informaciones anteriores se observa que la brecha existente en las cinco regiones brasileñas se reproduce o incluso se amplía cuando consideramos el nivel de educación, las actividades científicas y el grado de calificación de la población. En conjunto los cuadros revelan que la concentración de factores tanto en educación como en ciencia y tecnología lejos de actuar como los motores del desarrollo económico y social del país, constituye una fuerza que actúa en el sentido *de preservación de las asimetrías y de desequilibrio del desarrollo brasileño a largo plazo.*

La afirmación anterior es extremadamente preocupante, ya que las regiones menos desarrolladas tienen una formación y producción en términos de educación y desarrollo en CyT relativamente inferior a la participación de su PIB, trazando una tendencia de profunda disparidad y fuerte polarización del desarrollo nacional. Por lo que, se requiere de una estrategia pública y privada que revierta estas características. Por ello podría no sólo agravar su actual situación de desigualdad regional, sino agudizar en el futuro sus diferencias de competitividad entre los países avanzados y en desarrollo (las economías emergentes) (véase el gráfico 3.3).

Entre las principales explicaciones que dan cuenta de tal desigualdad a nivel regional destacamos:

- a) La integración de manera productiva de las diversas regiones brasileñas durante el proceso de industrialización vuelve obsoleta cualquier propuesta de integración intra-regional, en el sentido de la formación de una estructura productiva integrada regionalmente.<sup>45</sup>
- b) No obstante se haya dado un proceso de desconcentración geográfica de la producción y del crecimiento industrial en todo el territorio, tal proceso ha resultado limitado e insuficiente para alterar de forma significativa la posición hegemónica de Sao Paulo en el escenario nacional.

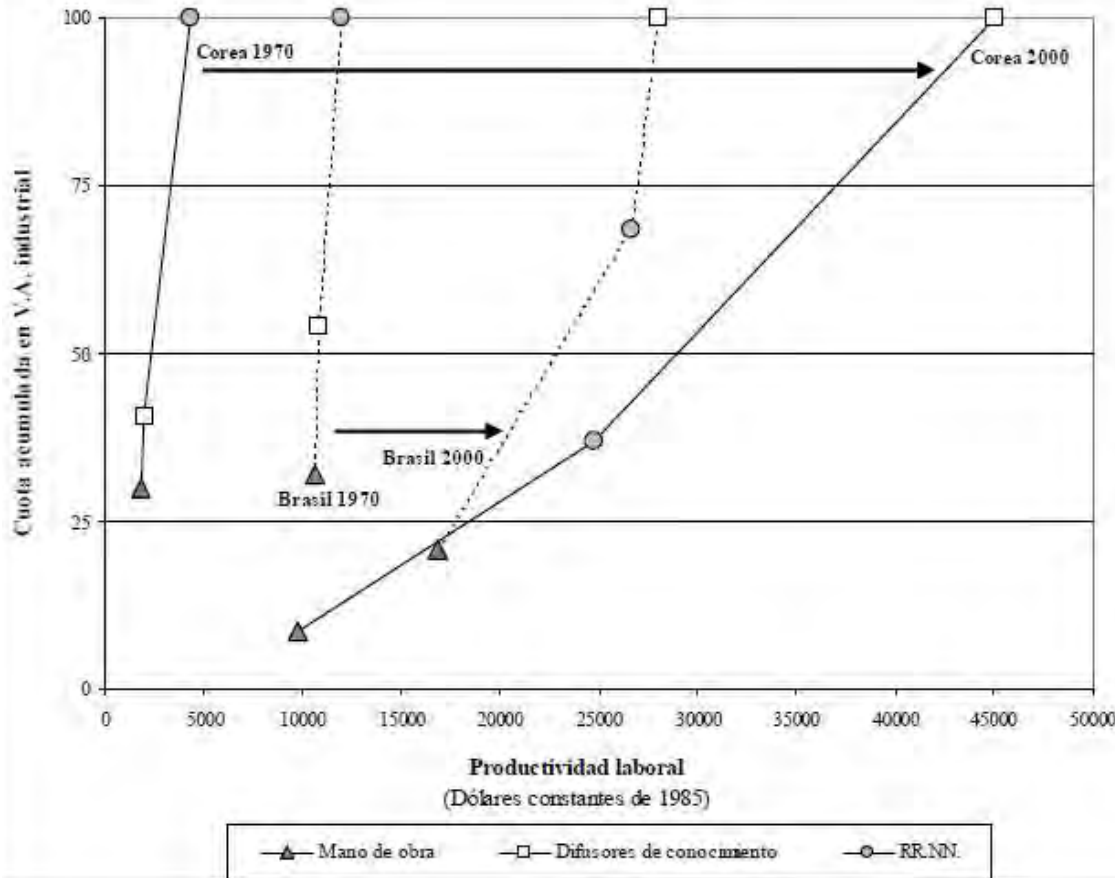
Finalmente, en el gráfico 3.3 se compara el cambio estructural de Brasil con el caso de Corea. Se constata que en ambos países durante 1970 y 2000 ocurrieron modificaciones en su estructura industrial. En el caso de Brasil se observa que en 2000 los sectores intensivos en recursos naturales representan el 47.7% de la estructura industrial, mientras que las aportaciones de los sectores de difusión de conocimientos constituían 31.4% de dicha estructura. En el caso de Corea se distingue que 63.0% de la estructura industrial está compuesta por los sectores de difusión de conocimientos y que solamente 28.5% deriva de recursos naturales.

Con ayuda del gráfico 3.3 se confirma que en Brasil el peso de los sectores difusores de conocimientos se ha mantenido a niveles muy inferiores con respecto a los niveles de una de las economías más exitosas como Corea.

---

<sup>45</sup> Una vez que el mercado se encuentra integrado nacionalmente, no tenían sentido los programas de acción enfocados a desarrollar todos los sectores en una región dada -como la propuesta original del Sudene (véase Piquet, 2007: 75).

**Gráfico 3.3 Cambio estructural y productividad en Brasil y Corea 1970 – 2000**  
(porcentajes y dólares)



Fuente: Gráfico tomado de Cimoli (2005: 18)

De acuerdo con los indicadores presentados anteriormente, se verifica que es significativa la concentración de las actividades relacionadas con la ciencia y tecnología a través del corte regional, siendo en la mayoría de las observaciones superiores a la concentración del PIB y de la población, lo que puede significar en el largo plazo una mayor concentración de la competitividad regional brasileña. Por consiguiente, existe el riesgo concreto del recrudescimiento de los patrones de desigualdad inter e intrarregionales, considerándose, como factor de competitividad y de crecimiento la ubicación o el destino de recursos e instrumentos asignados a la ciencia, tecnología e innovación.

En el plano internacional se comprueba que la centralidad del progreso técnico implica admitir que el factor clave para el crecimiento es la capacidad de innovación y aprendizaje. Por otro lado, la existencia de factores abundantes como recursos naturales o mano de obra barata puede sostener tasas altas de crecimiento durante un cierto período, sin que sea necesario un gran esfuerzo de inversión en conocimientos. Estos factores y el crecimiento que hacen posible deben ser bienvenidos, ya que pueden dar impulso significativo al proceso de desarrollo. Pero ello no debe oscurecer la percepción de que en sí misma la disponibilidad de recursos es insuficiente. Y ello ocurre por dos razones:

Por una parte, si el crecimiento basado en factores abundantes no promueve el cambio estructural y los aumentos de productividad en el conjunto de la economía, se reproducen situaciones indeseables de desigualdad distributiva, mala calidad de los empleos y heterogeneidad estructural. Por otra, en estos casos la vulnerabilidad del crecimiento frente a cambios en la economía internacional y en los patrones de demanda es muy alta.

Ahora bien, cuando las bases del crecimiento provienen de las rentas generadas por la tecnología y el conocimiento, esos mismos conocimientos son el instrumento que permite responder al cambio en el ambiente competitivo. Por su propia naturaleza, las rentas del conocimiento pueden ser recreadas cuando se modifican las condiciones del mercado. A continuación se indican algunos elementos a considerar en el diseño de una política en CyT para Brasil.

### **3.2.2 Elementos a considerar para la elaboración de una política en Ciencia y Tecnología en Brasil**

Con base en el documento *Ciencia Tecnología e Innovación* (Ministerio de Integración Nacional, 2004), se puede sugerir la adopción de algunas directrices dirigidas hacia una política científica, tecnológica e industrial regionalizada en Brasil, que permitan un nuevo patrón de desarrollo nacional:

- a) Articular la política de ciencia y tecnología con la política nacional de desarrollo regional, sobre todo con relación a una distribución más ecuánime, selectiva y orientada de las actividades de investigación y de desarrollo tecnológico, que constituyen la fuente de competitividad en el largo plazo y de desarrollo de las regiones que presenten problemas de atraso y dinamismo económico;
- b) Favorecer la implementación de una política de ciencia y tecnología que no reproduzca internamente las desigualdades que se verifican claramente en los patrones de ubicación de recursos para investigación y desarrollo entre los países desarrollados y en desarrollo, en el sentido de que incumbe a los primeros el direccionamiento de la producción científica y de tecnologías de los sectores más sofisticados, correspondiendo a los segundos la apropiación de conocimiento en aquellas áreas en que tales requerimientos sean poco significativos.<sup>46</sup>
- c) Apoyar las iniciativas de atracción de investigadores en aquellas regiones menos desarrolladas del país, mediante la adopción de criterios diferenciados para el estímulo a la investigación en CyT en las regiones menos desarrolladas, facilitando el acceso a los profesionales que deseen producir trabajos vinculados con el potencial y las características regionales.

---

<sup>46</sup> En esta perspectiva, además de las actividades que poseen poca importancia regional, bajo la errónea visión de la ciencia y tecnología apropiada, deben ser efectuados esfuerzos significativos destinados al fomento de iniciativas en las regiones menos desarrolladas, que posibilite avanzar también en las áreas de frontera del conocimiento científico y tecnológico que posean importancia estratégica para el desarrollo regional, reduciendo la brecha existente frente a las regiones más desarrolladas.

d) Focalizar el apoyo al desarrollo tecnológico que establezca directrices regionales, a partir de las características y potencialidades naturales, económicas e institucionales, conjugando la base productiva existente y el potencial económico de cada región.

e) Articular la política hacia la biotecnología, química fina, microelectrónica y demás sectores vinculados a la tecnología de información con las demandas sociales y regionales, procurando desconcentrar las iniciativas en alta tecnología y el acceso de la población en esas áreas críticas que son los motores de los nuevos paradigmas tecnológicos.

f) Inducir la cooperación entre los grandes centros nacionales de ciencia y tecnología con iniciativas de las regiones menos desarrolladas, principalmente de la Amazonia y de la región Semi-Árida.<sup>47</sup> La desconcentración de los componentes en CyT ciertamente llevará un tiempo razonable, de tal modo que no puede estar fundada en una visión a corto plazo; y

g) Finalmente, se debe ponderar la necesidad de inversión requerida por los centros dinámicos existentes en la regiones desarrolladas, y estos mismos centros deben contribuir con un patrón más solidario y dinámico del desarrollo a largo plazo, articulándose con otras iniciativas que puedan componer un conjunto de medidas que tengan efecto concreto sobre las desigualdades apuntadas en ese trabajo. Es decir, insertar las actividades de C&T y de innovación en una estrategia de desarrollo global del país, en la cual se contemple, como una dimensión prioritaria, al desarrollo regional.

En términos globales, los datos del gasto en investigación y desarrollo en Brasil, ofrecidos por el Ministerio de Ciencia y Tecnología para el 2004, indican que el país destina para estas actividades un volumen de recursos correspondiente al 1 por ciento del PIB, de los cuales el 0.58% proviene de sectores públicos y el 0.42% de sectores privados, mientras que los países más desarrollados o en fase de crecimiento acelerado llegan a invertir montos superiores al 3 por ciento del PIB bajo el liderazgo del sector empresarial.

El desarrollo de las regiones brasileñas prioritarias para la Política Nacional de Desarrollo Regional<sup>48</sup> pasa por la cuestión del desarrollo tecnológico y científico, debiendo promover extensos debates que permitan superar la dicotomía simplista entre la necesidad de concentrar la excelencia científica y las necesidades de una distribución regional más equitativa.

A continuación se plantea el papel de la Política de Desarrollo Regional de Brasil como eje principal para impulsar el desarrollo económico y aminorar las desigualdades en materia de ciencia y tecnología al interior de ese país.

---

<sup>47</sup> En la siguiente sección se identifican las regiones prioritarias.

<sup>48</sup> En el siguiente apartado se describen los antecedentes y la importancia de la Política Nacional de Desarrollo Regional (PNDR).



### 3.2.3 La Política de Desarrollo Regional de Brasil: una propuesta para reducir las desigualdades regionales en materia de ciencia y tecnología

La creación del Ministerio de la Integración Nacional (MI) promovió en 1999 las discusiones en torno a las cuestiones de integración nacional y desarrollo regional en Brasil. Las primeras iniciativas al encuentro de la Política Nacional de Desarrollo Regional – PNDR, datan de fines de ese año, con la publicación “Reflexiones sobre Políticas de Integración Nacional y de Desarrollo Regional”, patrocinada por la entonces Secretaria de Desarrollo Regional del MI (actualmente denominada Secretaria de Políticas de Desarrollo Regional).<sup>49</sup>

Desde su creación, una de las premisas básicas que orientan la actuación del Ministerio de la Integración Nacional (MI en adelante), es el reconocimiento de que la implementación de Programas de Desarrollo Regional, con miras a la reducción de las desigualdades regionales contempla el apoyo a las regiones que se caracterizan por problemas asociados al atraso económico o al bajo dinamismo, involucrando a todo el territorio brasileño.

A partir de esa visión, la Política Nacional de Desarrollo Regional (PNDR) elige como principales áreas idóneas para la implementación de programas de desarrollo regional aquellas que presentan la conjugación de indicadores de ingreso bajo con indicadores de dinamismo medio o poco, excluyendo las regiones de ingreso alto.

El mapa 3.1 presenta la especialización de las áreas factibles de intervención, siguiendo los criterios de ingreso y dinamismo. Resulta evidente, con el análisis de este mapa, que existe un patrón extremadamente diverso de desarrollo al interior de todas las macrorregiones de Brasil, localizándose espacios que deben constituirse en prioridad de los programas regionales. No obstante, también es claro que los espacios más críticos, que agregan indicadores de atraso y de bajo dinamismo, se sitúan, preponderantemente, en las regiones norte y noreste (colores verde fuerte y claro en el mapa de abajo).<sup>50</sup>

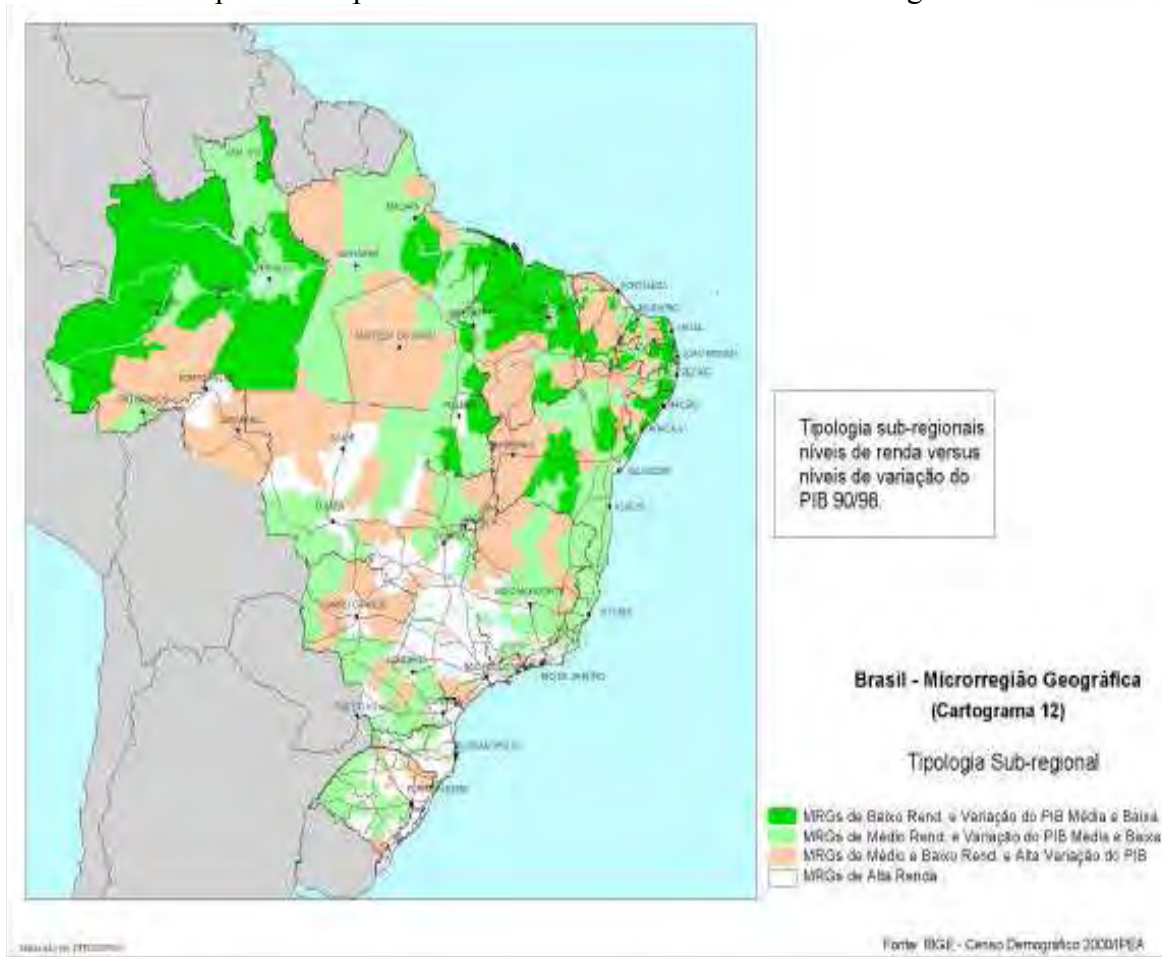
---

<sup>49</sup> Véase el artículo “Fundo nacional de desenvolvimento regional: uma proposta inovadora para a redução das desigualdades regionais brasileiras” en *Boletim Regional Informativo da Política Nacional de Desenvolvimento Regional – PNDR*, volumen 6, disponible en formato PDF.

<http://www.integracao.gov.br/desenvolvimentoregional/publicacoes/boletim.asp>

<sup>50</sup> La mayor parte de esta sección está elaborada con base al documento *Ciência, Tecnologia e Inovação em um Brasil Desigual Notas para Reflexão*, elaborado por el Ministerio de la Integración Regional – SPR., disponible en formato PDF.

Mapa 3.1: Mapa de la Política Nacional de Desarrollo Regional



A continuación se hace una breve descripción de los tres Programas de Desarrollo Regional (PROMESO, CONVIVER y el Programa de Apoyo a la Estructuración de la Franja Fronteriza), tomando en cuenta sus áreas de atención, sus objetivos, las actividades y los resultados de cada Programa, con el fin de destacar los diferentes esfuerzos que el gobierno de Brasil viene implementando en busca de una inclusión más igualitaria de las áreas menos desarrolladas, las cuales ofrecen precarias condiciones de bienestar a sus habitantes.

El mapa 3.2 presenta las 12 mesorregiones que ya son prioridad dentro del MI, presentes en todo el territorio nacional -desde el Alto Solimões en el Estado del Amazonas y la Chapada do Araripe en el Semi-Árido nordestino, hasta el Vale do Ribeira en São Paulo y Paraná y la Mitad Sur de Río Grande del Sur-, mediante el estímulo a un proceso participativo de desarrollo endógeno y de búsqueda de reestructuración y dinamización productiva (son regiones encuadradas en el Programa de Promoción de la Sustentabilidad de Espacios Subregionales PROMESO).

Mapa 3.2: Área de atención de las sub-regiones prioritarias para 2004 - PROMESO



El Programa PROMESO propone la reducción de las inaceptables desigualdades sociales y regionales, a partir, principalmente, del fomento de los activos endógenos tangibles e intangibles de meso-regiones diferenciadas. Entre sus objetivos se destaca:

- Inducir la actuación integrada del Gobierno Federal en nuevas escalas especiales preferentemente en sub-regiones;
- Promover la identificación de demandas y soluciones a la “problemática regional” con la participación efectiva de la sociedad civil que, para ello debe estar organizada y legítimamente representada.
- Perseguir la superación de los desequilibrios con base en el fomento a todas las regiones que presenten potencialidades y activos de capital humano y social, capacidad de construir planos y pactos, redes de cooperación entre agentes económicos y la cooperación entre instituciones públicas y privadas.

La estrategia de promoción del desarrollo regional endógeno, por medio de la actuación del PROMESO, tiene como ejes la construcción del capital social, la diversificación y el fortalecimiento de la base económica local y la formación de una nueva orientación en el proceso de toma de decisiones en cuanto a la capacidad de resolver conflictos y establecer consensos estratégicos.

El programa cuenta con un conjunto de acciones que permiten la construcción de nuevas instituciones que expresan la ampliación de una nueva esfera pública (con aumento del protagonismo local). Entre esas estructuras organizacionales que facilitan la gestión de los intereses colectivos de la región se encuentra la creación de foros, consejos, consorcios, agencias de desarrollo, etc.

Además de la parte de la organización social, el Programa cuenta con instrumentos de fortalecimiento y diversificación de la economía local, objetivando el incremento de la productividad y de la competitividad de las empresas y de las políticas y los sistemas productivos locales.

En ese sentido, las políticas y sistemas productivos locales apoyados por el PROMESO deben garantizar la introducción de innovaciones para mejorar los procesos de producción, impulsar la calidad y la diferenciación de los productos y volver más eficiente la organización de las redes de agentes productivos en las regiones en que se encuentran. Para lograr los objetivos de organización social y dinamización de la economía local, el Programa conduce las siguientes acciones:

- **Capacitación para el Desarrollo Integrado y Sustentable en Espacios Sub-Regionales Seleccionados:** tiene por finalidad superar las deficiencias de capital humano necesario para la gestión compartida de desarrollo y para el fortalecimiento de la base productiva regional.
- **Estructuración y Organización de Políticas Productivas Locales:** su finalidad es incrementar la competitividad de empresas, pequeños y medianos emprendimientos, asociaciones productivas y otras instituciones relacionadas, por medio de la creación de nuevas oportunidades

Se debe resaltar que el fortalecimiento del capital social es condición necesaria para el éxito de la estrategia de desarrollo regional endógeno. Eso significa tener actores, agentes, organizaciones y redes socio-productivas actuantes. Otra importante herramienta dentro de la estrategia de implementación del PROMESO es la elaboración de Planos de Acción para las Meso-regiones Diferenciadas. Estos planos contemplan la visión a futuro de los actores de la región y son los instrumentos estratégicos para la gestión social. Como ejemplos de algunos planos de acción a nivel meso-regional se destacan:

**Acuerdo Productivo Local de la castaña de Brasil** en la Meso-región del Alto Solimões situado en el extremo suroeste del Estado del Amazonas. Tal acuerdo busca mejorar la calidad de la producción de la castaña así como incorporarse a nuevos mercados. Reúne esfuerzos de varias instancias -Comisión de Desarrollo Humano del Gobierno del Estado de Amazonas, Afloram y el MI- promueve la construcción de una planta para la producción de óleo y otros derivados. La capacitación de los productores de la Asociación de los Productores de Castaña de Amaturá (Aprocam) y capacitación tecnológica del emprendimiento recibirán el apoyo del Programa PRODUZIR y una inversión del MI de R\$ 181,500.00.

## Fortalecimiento de la Cadena Productiva de la Madera

Bajo este proyecto se propone estructurar y dinamizar el sector maderero a partir de la organización de los productores en tres polos de producción de madera, a través de las siguientes actividades: organización y capacitación de los productores, con base en planos de manejo simplificado ya aprobados en la región; organización de asociaciones municipales y de cooperativa de productores; instalación de infraestructura de producción en los tres polos, tal como naves de almacenamiento, secadoras y aserraderos; apoyo a la estructuración de escuelas de serrerías y estructuración de canales de comercialización de los productos madereros. Para tal proyecto se destina un monto de R\$ 1'086,618.82.

Finalmente el Programa PROMESO no prevé un intervalo de tiempo determinado para cubrir las actuales meso-regiones diferenciadas. Sin embargo, en función de las experiencias en campo, se sabe que el periodo de cuatro años es suficiente apenas para iniciar el proceso de vinculación con los actores locales.

El mapa 3.3 presenta la región del Semi-Árido, definida como una prioridad del gobierno federal. Para esta región fue formulado el Programa Intersectorial de Desarrollo Integrado y Sustentable del Semi-Árido -CONVIVER, que busca juntar la perspectiva de convivencia con la región seca con una perspectiva de dinamización económica, procurando revertir, estructuralmente el cuadro de atraso vigente.

Mapa 3.3: Área de implementación del Programa CONVIVER



El Programa CONVIVER pretende contribuir con la sustentabilidad de actividades económicas para la inserción productiva de la población a partir de acciones de desarrollo regional que favorezcan la dinamización de políticas, sectores y cadenas productivas regionales, articuladas con las acciones de implementación de infraestructura hídrica.

El programa tiene como objetivo principal reducir las vulnerabilidades socioeconómicas de los espacios regionales y sub-regionales con mayor incidencia de sequías. Esta iniciativa fue concebida como instrumento capaz de enfrentar problemas en el Semi-Árido, destacando la necesaria articulación de las diversas acciones de combate a la pobreza, de seguridad alimentaria y de combate al hambre, salud y educación con los diversos programas de desarrollo regional. Entre los objetivos complementarios se encuentran:

- Promover el aprovechamiento de las potencialidades endógenas, en diversa escalas espaciales, procurando la inserción social y económica de las poblaciones locales.
- Formular y promover la implementación de políticas públicas dirigidas a reducir los desequilibrios regionales y a impulsar la organización territorial con miras a la integración del espacio nacional.
- Estimular inversiones en cadenas productivas y segmentos económicos prioritarios para el desarrollo sustentable de regiones menos dinámicas, buscando la optimización de los beneficios sociales.

El Programa CONVIVER es multi-sectorial y por ello, se desarrolla por medio de una acción coordinada entre el Ministerio de la Integración Nacional, el Ministerio del Medio Ambiente, el Ministerio de Desarrollo Agrario, el Ministerio de las Ciudades, la Agencia Nacional de Aguas, y diversas organizaciones. Entre las principales acciones que se llevan a través de las distintas instancias se encuentran:

- Desalinización de agua y recuperación de pozos;
- Apoyo a proyectos de innovación tecnológica de la agricultura familiar en el Semi-Árido;
- Desenvolvimiento sustentable para los asentamientos de la reforma agraria en el Semi-Árido del Nordeste;
- Apoyo a proyectos de saneamiento integrado en municipios de hasta 20 mil habitantes en la región; y
- Capacitación para el desenvolvimiento integrado y sustentable en el Semi-Árido.

Con la finalidad de alcanzar los objetivos y hacer un mejor uso de los recursos se seleccionó una sub-región por Estado. Por lo que las sub regiones consideradas dentro del Programa CONVIVER son: São Raimundo Nonato en Piauí; Médio e Baixo Jaguaribe en Ceará; Vale do Açu en Rio Grande do Norte; Sousa Piancó en Paraíba; Sertão do Moxotó en Pernambuco; Santana do Ipanema en Alagoas; Sergipana do Sertão do São Francisco en Sergipe; Brumado Bom Jesus da Lapa Guanambi en Bahia; y Serra Geral (Janaúba) en Minas Gerais.

Por último, el mapa 3.4 presenta otro recorte prioritario de los programas, dirigido hacia el desarrollo de la región fronteriza, mediante el Programa de Desarrollo de la Franja Fronteriza (PDFF). La nueva perspectiva introducida en este programa es tratar a la región crítica como un espacio privilegiado de programas de desarrollo que vengan, inclusive, a contribuir al proceso de integración latinoamericano.

Mapa 3.4: Extensión del Programa Franja de Frontera



El Programa de Desarrollo de la Franja Fronteriza se enfrenta con el desafío estratégico de mudar de mentalidad en lo que concierne a ver a la frontera como una zona aislada, sino como una región con la singularidad de estimular procesos de desarrollo e integración regional. Toda vez que, las franjas contiguas de los países fronterizos presentan ventajas comparativas para encauzar el fortalecimiento regional, a partir de características políticas y propósitos comunes.

El Desarrollo de la Franja Fronteriza se configura como una importante directriz de la política nacional e internacional brasileña. Se debe señalar que de los doce países que componen Sudamérica, Brasil comparte fronteras con diez países. A pesar de ser estratégica para la integración sudamericana, la región se presenta como poco desarrollada económicamente, marcada por la dificultad de acceso a los bienes y servicios públicos, históricamente abandonada por el Estado y por la falta de cohesión social, por problemas de seguridad pública y por las precarias condiciones de ciudadanía.

El Programa tiene como objetivo principal promover el desenvolvimiento de la Franja Fronteriza por medio de su estructuración física, social y económica, con énfasis en

la activación de las potencialidades locales y en la articulación con otros países de América del Sur. Entre los objetivos secundarios se señalan:

- Promover la convergencia de las políticas públicas sectoriales en la franja de frontera, para contrarrestar las desigualdades intra e inter regionales, considerando la diversidad socioeconómica y cultural de la región;
- Formular y promover la implementación de las potencialidades endógenas, en diversas escalas espaciales, incentivando la inserción social y económica de las poblaciones locales;
- Articular inversiones en infraestructura económica en apoyo al proceso de integración nacional; y
- Estimular inversiones en políticas y cadenas productivas prioritarias para el desarrollo sustentable de regiones menos dinámicas, buscando la optimización de los beneficios sociales, el desarrollo local y la integración de América del Sur.

La estrategia de implementación del PDFF sigue tres grandes líneas de acción:

**1. Desarrollo Integrado de las Ciudades Gemelas.** La propuesta vanguardista del Gobierno Federal de integración, está dirigida hacia el desarrollo de las cinco ciudades prioritarias: (Tabatinga (AM) – Leticia (Colombia); Ponta Porá (MS) – Pedro Juan Caballero (Paraguay); Dionísio Cerqueira (SC) – Barracão (PR) – Bernardo de Irigoyen (Argentina); Uruguaiana (RS) – Paso de Los Libres (Argentina); Sant’Ana do Livramento (RS) – Rivera (Uruguay)), las cuales presentan las situaciones más críticas y evidentes con respecto a los países vecinos. Propone el desarrollo de las potencialidades locales de forma articulada, por lo que los ministerios realizan acciones enfocadas a: dinamizar la economía; creación o mantenimiento de la infra-estructura económica y social; e impulsar la organización social e institucional.

**2. Articulación de las Prioridades del PDFF con el Desarrollo de las Mesorregiones Prioritarias de los Programas de Desarrollo Regional.** En cuatro mesorregiones el Gobierno Federal ya actúa de forma importante a través del Programa PROMESO – Alto Solimões (AM), Vale do Rio Acre (AM e AC), Grande Fronteira do Mercosul (PR, SC e RS) e Metade Sul do Rio Grande do Sul (RS), por lo que se observa una complementariedad entre el PROMESO y el PDFF, de tal modo que las acciones del Programa de Desarrollo de la Franja de Frontera garantizan el desarrollo sustentable de las sub-regiones en cuestión.

**3. Mejoría de las Condiciones Económicas, Sociales y de Ciudadanía de las Sub-regiones que componen la Franja Fronteriza.** Se propone articular a los actores de la Franja Fronteriza en torno a proyectos de desarrollo comunes, así como provocar la elaboración de agendas para la superación de los obstáculos y utilización de las potencialidades, englobando en su estrategia de actuación, el fortalecimiento de la sociedad civil.

Los resultados que el Programa PDFF debe alcanzar son: a) Estimular procesos sub-regionales de desarrollo que contribuyan a la reducción de la desigualdad regional y



posibiliten la integración de América del Sur; b) Estructuración y dinamización de Políticas Productivas Locales y transfronterizas; y c) Mejoría de las condiciones de ciudadanía de la población local.

### 3.3 Elementos para reducir las desigualdades regionales en México

#### 3.3.1 IDH, educación superior y ciencia y tecnología: Indicadores al interior de México

Así como fueron presentados distintos indicadores para Brasil, el siguiente apartado da cuenta de la distribución espacial del Índice de Desarrollo Humano (IDH), la educación superior y la actividad científica y tecnológica para las 9 regiones<sup>51</sup> que conforman el territorio mexicano, comparándolos con los datos referentes a su población y al PIB.

**Cuadro 3.5 Participación de las Regiones en la Población, en el PIB, y su calificación en el IDH, México 2004**

Región	Pob. Total	Part. PIB	IDH
Norte	7.04%	9.20%	0.8247
Noreste	7.08%	10.39%	0.8380
Noroeste	9.12%	9.11%	0.8137
Centro-Occidente	10.81%	9.20%	0.7909
Centro Norte	9.37%	7.66%	0.7906
Centro	33.70%	40.26%	0.7982
Sureste	10.46%	4.87%	0.7304
Golfo Sur	8.72%	5.27%	0.7687
Península	3.71%	4.04%	0.8130
E. U. Mexicanos	100.00%	100.00%	0.8210

Elaboración propia con datos del INEGI <http://www.inegi.org.mx> y los valores del IDH por entidad federativa (IDH 2004)

Una primera aproximación a estas variables revela que las mejores condiciones socioeconómicas de México se encuentran en las regiones Norte, Noreste y Noroeste. Los valores del IDH de las regiones del norte del país son comparables a los índices de países como Uruguay (0.833) ó Letonia (0.823). Cabe mencionar que dichas regiones representan el 23% de la población total y cerca del 30% de la participación del PIB.

Siguiendo con esa lectura se aprecia que en su conjunto las regiones Centro Occidente, Centro Norte y Centro del país concentran el 54% de la población y el 57% del ingreso total y en promedio dichas regiones indican un IDH de 0.793 considerablemente menor al promedio del país (0.821) y equiparable al de países como Malasia (0.793) ó Bulgaria (0.796).<sup>52</sup>

<sup>51</sup> Noreste (Tamaulipas y Nuevo León), Norte (Coahuila, Chihuahua y Durango), Noroeste (Baja California, Baja California Sur, Sonora, Sinaloa y Nayarit), Centro Norte (Aguascalientes, Guanajuato, San Luis Potosí y Zacatecas), Centro Occidente (Jalisco, Michoacán y Colima), Centro (DF, Edo. de México, Hidalgo, Morelos, Puebla, Queretaro y Tlaxcala), Golfo Sur (Tabasco y Veracruz), Sureste (Chiapas, Guerrero y Oaxaca) y Península (Campeche, Yucatán y Quintana Roo).

<sup>52</sup> Conviene tener presente que existen diferencias al interior de las regiones. Por ejemplo en la región Centro destaca el Distrito Federal que representa 21.33% del PIB total, 8.28% de la población total y un IDH igual a

Además se observa que las regiones del Sureste y Golfo Sur representan los niveles más bajos con relación al IDH 0.7304 y 0.7687 respectivamente, semejantes a los valores de Irán (0.732) y Jamaica (0.764). Finalmente se comprueba que la región de la Península tiene un IDH de 0.813.

José Luis Calva señala que el desarrollo económico de México se ha caracterizado por marcadas desigualdades regionales que se manifiestan en la marginación de una gran proporción de la población; en profundas disparidades en infraestructura, producto interno per cápita, ingreso familiar, servicios sociales, grados de escolaridad, por mencionar algunos indicadores. Afirma que las disparidades espaciales en el desarrollo económico y social se mantienen y profundizan por la ausencia de una política de desarrollo regional, es decir de una estrategia integral orientada a corregir las hondas asimetrías espaciales y a propiciar la convergencia de las poblaciones hacia niveles satisfactorios de ingreso y bienestar (Calva, 2007: 11).

El cuadro 3.6 sirve como evidencia para referirse a algunas de las profundas disparidades que el autor José Luis Calva observa con respecto a la educación. Con base en el cuadro se hace notorio que mientras en las regiones del norte la escolaridad promedio en años oscila entre los 8.6 a los 9.2 años, en las regiones del sur ese indicador va de 6.5 años a 8.1 años de escolaridad.

**Cuadro 3.6 Participación de las Regiones en la Población, PIB, IDH – educación y otros indicadores de educación en México**

Región	Población Total	Participación PIB	IDH - educación	Escolaridad promedio (años)	Matrícula educación superior	Cobertura educación superior
Norte	7.04%	9.20%	0.8465	8.6	7.2%	24.8%
Noreste	7.08%	10.39%	0.8549	9.2	9.1%	32.9%
Noroeste	9.12%	9.11%	0.8446	8.8	10.1%	27.4%
Centro-Occidente	10.81%	9.20%	0.8144	8.0	10.0%	21.8%
Centro Norte	9.37%	7.66%	0.8189	7.8	8.0%	22.2%
Centro	33.70%	40.26%	0.8247	8.5	37.9%	25.8%
Sureste	10.46%	4.87%	0.7445	6.5	6.9%	14.9%
Golfo Sur	8.72%	5.27%	0.8056	7.8	7.3%	22.1%
Península	3.71%	4.04%	0.8141	8.1	3.3%	21.7%
E. U. Mexicanos	100.00%	100.00%	0.819	8.3	99.8%	23.7%

Elaboración propia con datos del INEGI y los valores del IDH por entidad federativa (IDH 2004)

Como se mencionó en el segundo capítulo, el papel de la educación formal en la distribución de los ingresos laborales es considerado uno de los principales determinantes de la productividad de los trabajadores y con ello, de los ingresos laborales que perciben.<sup>53</sup> Con base en ello se otorga a la política educativa un lugar privilegiado en la búsqueda de

0.8837; el valor más alto comparado con cualquier entidad federal de México y similar al IDH de la República de Corea (0.888).

<sup>53</sup> En el capítulo 2 se observó que debido al nexo entre la educación formal y los ingresos laborales, se piensa que un mayor nivel medio de escolaridad y una mejor distribución de la educación formal aumentarían los niveles de ingreso medio de los trabajadores y se mejoraría la distribución del ingreso en la sociedad.

una sociedad más equitativa. Ahora bien, antes de plantear las directrices de una política educativa a nivel superior es preciso exponer algunos cuadros referentes a las actividades en ciencia y tecnología.

En el siguiente cuadro se usan los porcentajes de número de becas y patentes como indicadores para ilustrar las desigualdades en la participación de la ciencia y tecnología en las nueve regiones del país.

**Cuadro 3.7 Participación de las Regiones en la Población, PIB, becas y patentes en México (porcentajes)**

Región	Pob. Total	Part. PIB	Becas	Patentes
Norte	7.04%	9.20%	5.66%	8.42%
Noreste	7.08%	10.39%	3.44%	15.26%
Noroeste	9.12%	9.11%	7.55%	2.81%
Centro-Occidente	10.81%	9.20%	9.38%	13.86%
Centro Norte	9.37%	7.66%	6.75%	4.91%
Centro	33.70%	40.26%	60.10%	50.18%
Sureste	10.46%	4.87%	1.49%	1.75%
Golfo Sur	8.72%	5.27%	2.94%	1.23%
Península	3.71%	4.04%	2.70%	1.58%
E. U. Mexicanos	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%

Elaboración propia con datos del INEGI – Anuario de estadísticas por Entidad Federativa 2008

Las cifras del Cuadro 3.7 destacan una fuerte concentración de los recursos enfocados a las actividades en CyT al interior del país. Las tres regiones del sur de México (Sureste, Golfo Sur y Península) en conjunto representan y reciben los menores porcentajes tanto de patentes (7.1%) como de becas (4.5%). Además se aprecia claramente que tan sólo la participación de la región centro concentra 3/5 partes de las becas totales y la mitad de las patentes registradas en el país, cifras muy por arriba de su participación relativa en la población total.

Más aún, al considerar en conjunto las tres regiones del Centro (Centro-Occidente, Centro Norte y Centro) se constata que juntas representan más de  $\frac{3}{4}$  partes del total de las becas otorgadas por el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt) y cerca del 70% del número de patentes en México. Finalmente las regiones del norte en conjunto constituyen el 16.7% de las becas totales y el 26.5% de la patentes.

Habiendo mostrado la situación concerniente a algunos de los indicadores en las actividades de ciencia y tecnología y habiendo constatado que es significativa la concentración de tales actividades a través del corte regional, es importante considerar el Gasto en Investigación para el Desarrollo Experimental (GIDE)<sup>54</sup> realizado por México en los últimos 10 años. A continuación se revela cuanto destinaron diversos países durante la última década al GIDE.

<sup>54</sup> El gasto en IDE contempla la generación y aplicación de conocimientos y la dotación de infraestructura adecuada.

**Cuadro 3.8: Gasto en Investigación y Desarrollo Experimental**  
(en relación al PIB de cada país)

País	1998	2000	2002	2004	2005
Alemania	2.27	2.45	2.49	2.49	2.46
Argentina	0.41	0.44	0.39	0.44	0.46
Brasil	-	1.01	1.0	0.91	-
Canadá	1.76	1.92	2.04	2.01	1.98
Corea	2.34	2.39	2.53	2.85	2.99
Chile	0.5	0.53	0.68	0.68	-
E.U.A.	2.62	2.74	2.66	2.58	2.62
España	0.87	0.91	0.99	1.06	1.12
Finlandia	2.9	3.3	3.4	3.4	3.4
Italia	1.05	1.05	1.13	1.1	-
Japón	3.0	3.04	3.17	3.17	3.33
México	0.38	0.37	0.42	0.44	0.46
Reino Unido	1.79	1.86	1.83	1.73	1.78
Suecia	-	-	-	3.71	3.89

Fuente: Conacyt - Sistema Integrado de Información sobre Investigación Científica y Tecnológica

Pese a no disponer de los datos completos, se aprecia que los únicos países que destinan menos de lo recomendado por reconocidos organismos internacionales en esta actividad<sup>55</sup> son Argentina, Chile y México. También se observa que Brasil, España e Italia destinan al Gasto en Investigación para el Desarrollo Experimental (GIDE) alrededor del 1%. Mientras que los países que más destinan son Corea, Finlandia, Japón y Suecia.

En el caso concreto de México el Gasto en Investigación para el Desarrollo Experimental representa apenas la mitad de lo recomendado por los organismos internacionales. Con base en tales cifras se reporta que el sistema científico y tecnológico de México trabaja con una cantidad de recursos muy baja.

<sup>55</sup> Desde la década de los setenta, la Organización de las Naciones Unidas (ONU), recomendaba que los países invirtieran para finales de la década de los ochenta 1% de su producto interno bruto en investigación y desarrollo experimental y advertían, además, que la tasa de crecimiento debía duplicar cada cinco años el financiamiento para estas actividades, lo que equivalía a 15% de crecimiento real anual. La Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI), en el 2003, en Madrid, en la Reunión de Ministros y Altas Autoridades de Ciencia y Tecnología de la Comunidad Iberoamericana, ratificó como meta que cada país invierta 1% del PIB en investigación y desarrollo experimental. Por su parte la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), destaca que la inversión en ciencia y tecnología (CyT): “es la causa del 25% del crecimiento económico en países en vías de desarrollo y de cuando menos del 50% en países desarrollados. En el caso del Banco Mundial (BM), se indica que para enfrentar la desigualdad es fundamental tener mejores y más equitativas oportunidades de educación y empleo; mejoras en cuanto a salud y nutrición; un medio ambiente natural menos contaminado y más sostenible. Aunque en los puntos planteados no existe referencia directa a la ciencia y la tecnología, pese a ello es evidente que los grandes temas subrayados sólo pueden enfrentarse con el apoyo de estas actividades (véase Drucker, 2007: 100 –101).

Otro punto a considerar asociado a la relevancia que la tecnología tiene en la actualidad en el proceso de crecimiento económico es la necesidad de fortalecer en México el Sistema Nacional de Innovación.<sup>56</sup>

El investigador Armando K. Gaytán señala que el desempeño que tiene la tecnología en la actualidad al interior del proceso de crecimiento económico, ha llevado a revalorar a la innovación tecnológica y a reintroducirla como variable clave de la dinámica industrial contemporánea” (Gaytán, 2007: 259). El autor postula la importancia de fomentar acciones encaminadas en la creación y ampliación de los llamados sistemas regionales de innovación a fin de aprovechar las distintas capacidades regionales de innovación en México y de crear los mecanismos para acelerar el crecimiento e impulsar un desarrollo equitativo entre las distintas regiones que componen México.<sup>57</sup>

Si bien, ha habido un importante aunque lento proceso de desconcentración geográfica en cuanto a las capacidades de investigación desde la década de 1970 que ha permitido a algunos estados contar con instituciones promotoras de innovación; a lo cual se han sumado las capacidades desplegadas por las propias universidades en los estados y otras instituciones de educación superior (IES).<sup>58</sup>

Además de la existencia de vínculos entre IES y empresas, las interacciones se presentan entre las mismas instituciones académicas: mediante la creación de programas de posgrado compartidos, proyectos de investigación conjuntos, la movilidad de los investigadores entre las instituciones, entre otros, tanto a nivel nacional como internacional, y entre centros de investigación públicos o privados e IES, lo cual dependerá de los rasgos específicos de la región y de los sectores que se quiera incentivar (véase Gaytán, 2007: 267-268).

Entre tales redes de conocimiento se destacan: el Centro de Investigación y Asistencia Técnica de Querétaro (CIATEQ) que apoya el desarrollo de la industria metalmecánica en la entidad y el Centro de Investigaciones y Estudios Avanzados de Irapuato (Cinvestav-I) al sector agrícola en esa zona del Bajío, del mismo modo que el Cinvestav-Jalisco, a través del Centro de Tecnología de Superconductores (CTS), atiende las demandas del sector de telecomunicaciones en esa región occidental. De la dinámica de estas instituciones deriva la importancia que para la conformación de redes regionales de

---

<sup>56</sup> Tal sistema podría definirse, como “un conglomerado de instituciones diversas que de manera individual o conjunta contribuye al desarrollo y difusión de nuevas tecnologías, formando el marco propicio para la implementación de políticas públicas que influyan en el proceso de innovación” (Gaytán, 2007: 260).

<sup>57</sup> Estos sistemas se centran en las redes de innovación en donde circulan los flujos de conocimientos plasmados en las universidades, centros de investigación y agencias de capacitación, que permiten a dichas redes ser un elemento decisivo en la dinámica productiva de las empresas. El sistema regional de innovación coexiste con otros sistemas en otros niveles de gobierno y se presenta no sólo en industrias avanzadas sino también en las tradicionales.

<sup>58</sup> Según Gaytán “el papel de las IES se ha vuelto relevante en la medida que tanto los apoyos públicos como privados a la generación de conocimientos han tendido, a partir de la década de 1980, a ser más bien escasos, dejando esa tarea en manos de las propias instituciones, las cuales en muchos casos han hecho una gran labor, como es el caso de la UNAM al crear sedes regionales de sus dependencias en buena parte de la geografía nacional” (Gaytán, 2007: 266).

conocimiento van a tener los centros públicos de investigación, a los que se suman en la tarea otros actores como las empresas, los gobiernos locales y estatales, las instituciones mixtas y las asociaciones empresariales (Gaytán, 2007: 268).

Armando K. Gaytán concluye que los enormes retos en materia de competitividad y equidad a los que actualmente se enfrenta México y Latinoamérica en su conjunto ya no admiten soluciones tradicionales (...) “se necesitan grandes cambios institucionales, dentro de los cuales nuevas formas de organización territorial y gestión del quehacer tecnológico-educativo son imprescindibles para conformar un sistema de innovación que, como una red interactiva, sea capaz de potenciar y vincular los esfuerzos de todos los sectores y agentes sociales participantes en el proceso de desarrollo económico y social” (Gaytán, 2007: 271).

Por su parte, Mario Capdevielle afirma que la creación de capacidades productivas y tecnológicas permitirá emplear los factores locales de producción de forma eficiente y que tales capacidades darán lugar a una especialización productiva virtuosa en lo referente a los procesos locales y globales de producción, lo que a su vez posibilitará una mejor retribución a los factores con base en el apropiado nivel de uso de estos. Para ello se requiere desarrollar sistemas nacionales de producción e innovación que den sustento a esas capacidades, así como contar con instituciones y políticas públicas apropiadas (Capdevielle, 2005: 124).

Dicho autor expone hechos preocupantes para la economía mexicana. Por un lado advierte que el comercio mexicano al exterior se concentra en un número relativamente pequeño de actividades económicas, principalmente las relacionadas al sector maquila y aunque en menor medida en recursos naturales. Y por otro lado, que dicho comercio esta a su vez concentrado en E.U.

Debido a que en las últimas décadas la economía mexicana ha pasado a depender más de las exportaciones de manufacturas Capdevielle indica que “el problema no es la especialización en procesos globales, sino la necesidad de sustentar esta especialización en bajos salarios, como resultado de la carencia de capacidades productivas sistémica”. Por lo tanto la cuestión relevante es la incapacidad del sistema productivo para crear tales capacidades, crecer y generar ventajas competitivas dinámicas en los procesos globales y en los que no lo son.

De tal manera, Capdevielle indica que la ausencia de capacidades productivas y tecnológicas sistémicas pone de manifiesto las limitaciones estructurales de la economía mexicana, tanto en lo que concierne al sector global como al que opera en procesos integrados localmente. Sugiere que el nuevo tipo de especialización y de heterogeneidad estructural del sistema productivo mexicano está determinado por la importancia creciente que adquieren los procesos de producción global y es, al mismo tiempo, resultado de la diferencia de productividad de distintos procesos productivos: unos articulados a redes globales y otros que operan con relativa autonomía local.

Dentro de las manufacturas orientadas al mercado nacional, así como entre las manufacturas y otras actividades productivas, subsisten diferencias significativas de productividad, que corresponden a la antigua heterogeneidad estructural analizada por los

pioneros del pensamiento estructural latinoamericano. Ambas tienen una limitación estructural común, a saber, la imposibilidad de desarrollar capacidades productivas y tecnológicas sistémicas, en un contexto de sobreoferta de trabajo, que permitan emplear los factores productivos locales con una eficiencia elevada. Por lo que, el desarrollo de tales capacidades permitirá alcanzar una especialización productiva virtuosa en lo referente a los procesos locales y globales de producción, y posibilitará una mejor retribución a los factores con un apropiado nivel de uso de estos (Capdevielle, 2005: 125).

Con respecto al segundo punto, es de todos conocido que principios de los años ochenta, la política de apertura y desregulación de los mercados facilitó la incorporación de la economía mexicana en las nuevas corrientes del comercio internacional, para lo cual se aprovechó la cercanía y complementariedad con la economía de Estados Unidos y se dio impulso a un desarrollo basado en la exportación manufacturera.

En este contexto de apertura, la nueva especialización productiva y comercial de las manufacturas se orientó en forma predominante hacia procesos de producción globales. Estos eran funcionales con las necesidades de la economía estadounidense, que enfrentaba una fuerte competencia internacional en aquellos sectores donde prevalecían elevados costos laborales y cuya subsistencia en Estados Unidos exigía internacionalizar algunas fases de los procesos productivos. Ahora bien, el resultado de ello ha sido la concentración de las exportaciones mexicanas ligadas a procesos globales en un pequeño número de productos, exportados por unas pocas empresas globales y destinados a un solo mercado.

Cierto es que los productos son cada vez más complejos y elaborados, pero la aportación de valor fundamental de la actividad maquiladora es la mano de obra empleada (generalmente muy barata) y el uso de servicios, que difícilmente son sustituibles por importaciones. Por lo que el problema fundamental que enfrenta México es que las fases del proceso de producción realizadas en el país agregan poco valor al producto, valor que depende del precio de los factores y de los insumos utilizados, en particular del trabajo, así como de los precios de transferencia de los bienes elaborados.

Por otra parte se debe precisar que el aumento de complejidad del producto o el proceso, aumenta también la complejidad y el valor de los insumos importados, pero eso no va aparejado de una integración con la economía local, ni tampoco implica requerimientos significativos de trabajo más calificado u otras formas de agregación de valor local.

En síntesis, el riesgo fundamental que puede enfrentar el sector exportador mexicano deriva de la ausencia de sistemas de producción e innovación suficientemente articulados y consolidados. Es decir al no contar con tales sistemas, se corre el riesgo de que ciertos segmentos de la industria maquiladora sean reubicados: ya sea en países desarrollados, por medio de la sustitución del trabajo o los insumos utilizados, o en países en desarrollo donde rijan salarios más bajos, mediante la reducción de los costos de segmentación y transporte. Tal posibilidad entraña un riesgo considerable para México, dada la gravitación de las actividades globales en el empleo y la capacidad exportadora nacional.

Un tercer autor que resalta la decidida intervención del Estado a favor del cambio tecnológico es Alejandro Nadal. Para él uno de los principales argumentos que se esgrimió para justificar la apertura comercial y financiera es que el aumento en la competencia conduciría a la intensificación del proceso de cambio técnico y a aumentar la competitividad de la economía mexicana en los mercados internacionales. E indica que “si bien el primer enunciado es correcto, la segunda afirmación es ingenua (...) sobre todo, porque ese argumento sólo tiene cierta fuerza en las economías capitalistas centrales, en las cuales el cambio técnico ha sido generado de manera endógena. Las empresas transnacionales tienden más a explotar las capacidades tecnológicas existentes en los países anfitriones que a desarrollarlas y la colaboración tecnológica se concentra en un número muy reducido de países desarrollados” (Nadal, 2007: 128).

Complementando con lo anterior Nadal afirma que “en el caso de los países de la periferia, el cambio técnico solamente desempeña ese papel cuando hay una decidida intervención del Estado. En general, la "globalización" de la tecnología corresponde más bien a una globalización de la explotación del cambio técnico a través del comercio y a una concentración geográfica de la generación de innovaciones” (Nadal, 2007: 128).

Dicho autor subraya que las exportaciones de bienes de alta intensidad tecnológica (BAT's), junto con la balanza de pagos tecnológicos y los datos del sistema de patentes han sido presentados como una prueba irrefutable de los efectos positivos de la apertura de la economía mexicana. Sin embargo, sostiene que esas cifras se han sobreestimado de manera considerable. A continuación se retoman sus principales argumentos.

Por un lado, dentro de la industria maquiladora las exportaciones de bienes de alta intensidad tecnológica (BATs) se han sobreestimado de manera notable. Las cifras del Conacyt indican que estas exportaciones alcanzaron hasta 25 mil millones de dólares 2000. La razón es que en las maquiladoras operan empresas cuyas líneas de producción son catalogadas como BATs por la metodología de la OCDE (por ejemplo electrónica). Sin embargo, este cálculo toma en cuenta las exportaciones brutas de la industria maquiladora en las ramas de alta intensidad tecnológica según la clasificación de la OCDE. En realidad, la cifra que hay que tomar en cuenta es el monto de las exportaciones netas (que en el caso de las maquiladoras coincide con el saldo) y en ese caso las exportaciones son significativamente menores” (Nadal, 2007: 128-129).

El problema es que estas exportaciones provienen de actividades que están desconectadas del resto de la economía mexicana y desde esa perspectiva, tales exportaciones no sirven de motor del crecimiento económico. A su vez, la intensidad tecnológica de estos bienes proviene de actividades de IDE que no han sido llevadas a cabo en México y que, por lo tanto, no pueden ser consideradas como una fuente de impulsos de innovación para otras ramas de nuestra economía. Y finalmente, los niveles de ingresos y de capacitación de los trabajadores en las maquiladoras no son compatibles con los del personal ocupado en las mismas ramas en países de primer mundo.

Aunque la escolaridad en los trabajadores de la maquila es mayor a la del promedio de la fuerza de trabajo, no corresponde a la de los técnicos e ingenieros ocupados en esas ramas en los demás países de la OCDE. Lo mismo puede decirse, mutatis mutandis, sobre



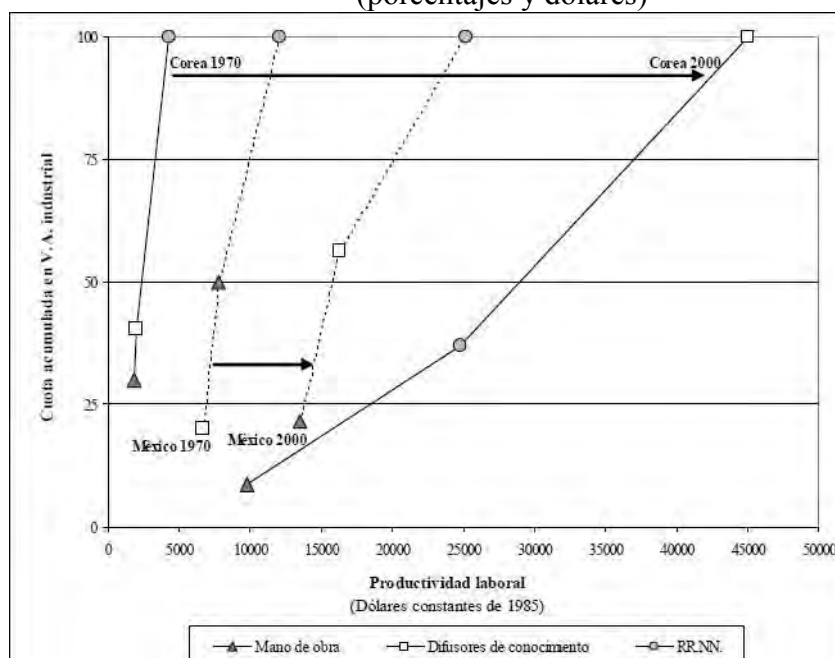
los niveles de las remuneraciones.

Otro indicador importante sobre el desempeño tecnológico en México es la balanza de pagos tecnológicos. El déficit crónico oscila entre 300 y 670 millones de dólares. Un saldo negativo puede significar que un país está invirtiendo en la adquisición de tecnología no incorporada en bienes de capital o en insumos intermedios. Y si la base científica y tecnológica de ese país receptor es sólida, se puede suponer que su capacidad de asimilación de la tecnología no incorporada le permitirá reducir su dependencia frente al exterior al mismo tiempo que se fortalece su competitividad. Si, por el contrario, un país mantiene una raquítica inversión en IDE, es probable que carezca de una capacidad de aprendizaje y asimilación de la tecnología incorporada. En esos casos, el saldo negativo en la balanza de pagos tecnológicos representa más una carga que una inversión.

El último indicador clave sobre la actividad inventiva en una economía se relaciona con el sistema de patentes. La visión ingenua sobre el papel del sistema de patentes sostiene que este mecanismo permite recompensar a los inventores otorgándoles un incentivo para que mantengan su actividad inventiva. Sin embargo, un análisis cuidadoso del sistema de patentes revela que la gran mayoría de las innovaciones protegidas de este modo no es explotada comercialmente. Además, una cantidad aplastante de patentes está relacionada con innovaciones que son simples adaptaciones menores de lo que se puede describir como patentes núcleo o medulares (Nadal, 2007: 130-131).

Con la finalidad de ir atando cabos acerca de la importancia de fomentar y articular en México un sistema nacional de producción e innovación se presenta el gráfico 3.4, a través del cual se observa el cambio estructural de México con el caso de Corea.

**Gráfico 3.4 Cambio estructural y productividad en México y Corea 1970 – 2000**  
(porcentajes y dólares)



Fuente: Gráfico tomado de Cimoli (2005: 19)

### **3.3.2 Elementos a considerar para la elaboración de una política en Ciencia y Tecnología para México**

Con base en lo expuesto se constata que el esfuerzo en ciencia y tecnología en México es muy endeble. Lo primero que se requiere es incrementar de manera gradual el gasto en inversión y desarrollo experimental GIDE hasta alcanzar niveles adecuados. Es probable que el indicador de 1% del PIB sea insuficiente, pero en una primera aproximación puede ser una meta a ser alcanzada en un lustro. Eso implica más que duplicar el gasto en IDE y eso plantea algunas dificultades, dado el nivel en que se encuentra el sistema científico y tecnológico. Una planeación y administración juiciosa del incremento de este rubro son requisitos sine qua non para alcanzar el desarrollo armónico de todo el sistema científico y tecnológico.

Por otro lado, resulta evidente que es necesario la adopción de una estrategia distinta para poder canalizar los frutos de la ciencia y la tecnología hacia el desarrollo sustentable. El autor Nadal comenta que es necesario concentrar recursos en áreas que son prioritarias para el desarrollo sustentable en México, sostiene que nuestro país enfrenta una serie de problemas graves en áreas bien definidas y que el modelo neoliberal ha ignorado de manera sistemática estos problemas y es necesario revertir las tendencias negativas que hoy parecen estarse intensificando. Nadal ofrece una lista de algunas de las áreas prioritarias y los principales elementos que deberán ser tomados en consideración al desarrollar las estrategias de investigación en cada tema. Insiste en que los problemas del subdesarrollo no pueden resolverse con nuevas tecnologías o desarrollo científicos. Y finalmente, que no se puede ignorar la dimensión política de estos problemas, se debe reconocer que en muchos casos la ciencia y la tecnología están más del lado de los problemas que de las soluciones (Nadal, 2007: 133-134). A continuación se señalan las áreas prioritarias:

- **Energía.** Uno de los grandes desafíos que enfrenta México es el de la transición a un régimen energético sustentable. El régimen basado en los hidrocarburos está llegando a su terminación y se necesita planear la transición a un perfil basado en fuentes de energía renovables. Existe una buena capacidad tecnológica en México y es preciso aprovecharla para asegurar esta transición en un horizonte temporal relativamente corto dada la evolución de las reservas de crudo y gas natural. El objetivo es pasar a un régimen sustentable basado en: fuentes de energía renovables; menores niveles de emisiones por unidad de producto; costos unitarios (en unidades energéticas) aceptables para la actividad económica y la competitividad internacional.
- **Recursos hídricos.** Una parte significativa de los acuíferos está sobreexplotada, pero el país todavía carece de una política que permita aprovechar tecnologías ya disponibles para la captación y manejo racional de recursos hídricos. La precipitación pluvial total en México superará los 1570 kilómetros cúbicos, de los cuales se pierden por evapotranspiración alrededor de 1100 kilómetros cúbicos (73% del total). Esa pérdida es demasiado alta y puede abatirse con una estrategia de obras de infraestructura y manejo de cuencas, pero todo eso requiere fortalecer la investigación estas áreas. El potencial de manejo de cuencas no ha sido bien

estudiado; aunque hay componentes del sistema científico que han avanzado mucho en este renglón, se necesita un esfuerzo más importante debido a la magnitud de la tarea a realizar.

- **Infraestructura física.** Es necesario revertir el rezago en infraestructura física para incrementar la difusión de ganancias en productividad. Para ello se necesita fortalecer la capacidad de investigación en materia de requerimientos y nuevas tecnologías para las obras de infraestructura que requiere la economía mexicana. Existen varios rubros para los cuales se requiere llevar a cabo un esfuerzo de investigación: infraestructura para el transporte interurbano y urbano en todas sus modalidades, comunicaciones, presas, canalización y drenaje. Pero la investigación debe abordar los problemas de manera sistemática para tomar en cuenta las interdependencias y la conectividad entre modos de transporte y comunicaciones, así como la intersección con el sector agropecuario (por ejemplo, análisis de potencial de captación, almacenamiento y manejo de agua de lluvia en el sur y sureste mexicanos, construcción de pequeñas obras de infraestructura que permiten combatir interrupción de lluvias y obtener dos ciclos agrícolas, etcétera).
- **Sector agropecuario.** Es necesario reconstruir el sistema de centros de investigación en este sector. Es importante diversificar su atención y poner énfasis en la aplicación de tecnologías ya disponibles para intensificar la producción de manera sustentable en la superficie ya cultivada, mejorando el manejo de suelos y recursos hídricos y aumentar rendimientos (para manejo de suelos y prevención de la erosión: manejo de laderas, labranza mínima y de contorno, barreras vivas, etc.; para aumentar rendimientos, cultivo en callejones y maximización de uso de luz solar). Es necesario diversificar la producción, mejorar los equilibrios regionales, lograr un mejor uso de acuíferos y aumentar la competitividad en los mercados internacionales. Los productores del campo son los curadores de los recursos genéticos y los que hacen posible que la agricultura desempeñe su rol multifuncional. Por ello, la política científica y tecnológica para el sector agropecuario debe colocarlos en el centro de las prioridades.
- **Megadiversidad y recursos genéticos.** México es un país mega diverso, pero la paradoja es que la mayor parte de sus habitantes no sabe lo que eso significa. Eso revela carencias en el sistema de educación, pero también dice mucho sobre la falta de una estrategia integral de investigación en este terreno. Es indispensable fortalecer la capacidad de la conservación *in situ* y redefinir la estrategia basada en las áreas naturales protegidas. Éstas son instrumentos que posiblemente ya han sido superados y deben ser reemplazados por un programa nacional de manejo de ecosistemas. El sistema de conservación *ex situ* también debe fortalecerse. El sistema de investigación sobre bioseguridad debe fortalecerse de manera decidida por qué la introducción y difusión de cultivos genéticamente modificados representa una amenaza a la agricultura y la biodiversidad en México. Finalmente, el tema del acceso a los recursos genéticos demanda un esfuerzo significativo de investigación, tanto en el plano de las ciencias naturales y la ingeniería, como en el ámbito del acceso bajo consentimiento informado previo.

- Desastres naturales y vulnerabilidad. Cada año se presentan desastres naturales de diferente índole, con alto costo y fuerte destrucción económica. Aunque existen centros de investigación que de manera aislada llevan a cabo investigaciones sobre las causas, vulnerabilidad y efectos de los desastres, no existe una estrategia de investigación sistemática que permita abordar estos problemas de manera integrada. Los sistemas de alerta y detección temprana, la estructura necesaria para la reducción de los efectos de los desastres, son apenas algunos de los temas que requieren mayor atención, sobretodo en el contexto de los desafíos que plantea el cambio climático.
- Salud. Los institutos públicos de investigación en el sector salud también han sido afectados negativamente por la falta de recursos y apoyo. Esto ha provocado un deterioro sistemático de la capacidad de estos centros. Sólo el esfuerzo y dedicación de los científicos dedicados a este sector ha permitido mantener el sistema de salud en la línea de flotación y prevenir un desastre. Es indispensable revertir el desgaste en este sector aumentando los recursos financieros destinados a la IDE en materia de salud. Desde luego, las enfermedades de la pobreza y de la exclusión social (gastrointestinales, tuberculosis y otras enfermedades infecciosas) deben continuar siendo objeto de investigación, pero el nuevo patrón de padecimientos (cáncer, males cardiovasculares y enfermedades respiratorias, etcétera) también necesita mayor atención. La pandemia del SIDA y la producción y distribución de medicamentos para combatirla es otra de las prioridades de la investigación en este sector. También es necesario enfrentar el atraso en materia de infraestructura del sector salud fortaleciendo, al mismo tiempo, la vinculación con el sistema de investigación científica y desarrollo tecnológico.

Dicho en otros términos, una nueva estrategia en ciencia y tecnología en México requiere algo más que un aumento en el gasto en inversión y desarrollo. Además de ello, se requieren cambios profundos en el modelo económico neoliberal que no puede ser un marco de referencia adecuado para una estrategia de desarrollo sustentable. Desde esta perspectiva es importante señalar que existe un amplio espacio de maniobra para elaborar y aplicar una política en materia de desarrollo científico y tecnológico.

En la última parte de este capítulo se presenta una propuesta enfocada a incrementar la estructura de redes de transporte como medida para impulsar el desarrollo económico de las regiones del sur de México a fin de romper con el círculo vicioso de falta de infraestructura adecuada debido a escasa actividad económica, y escasa actividad económica debido a falta de infraestructura adecuada.

### **3.3.3 Hacia una Estrategia de Desarrollo Regional de México**

En vista de que las disparidades espaciales en el desarrollo económico y social se mantienen y profundizan por la ausencia de una política de desarrollo regional, es decir de una estrategia integral orientada a corregir las hondas asimetrías espaciales y a propiciar la convergencia de las poblaciones hacia niveles satisfactorios de ingreso y bienestar. En esta sección se argumenta la necesidad de considerar la política regional como un elemento

esencial de la política económica y social a fin de impulsar el crecimiento y desarrollo económico y social del país de manera eficiente y con equidad.

A continuación se presentan algunas reflexiones entorno a un Programa Nacional de Planeación Regional<sup>59</sup>:

a) Las políticas sectoriales y su aplicación en los ámbitos federales y regionales, requieren de una organización armónica del territorio que permita promover el desarrollo interno de las regiones con un sentido de equidad económica y social; al mismo tiempo, deben promoverse aquellas regiones cuyos potenciales expresados en recursos naturales y productivos les han permitido procesos de desarrollo más dinámicos a partir del aprovechamiento de sus propias gestiones regionales, sus relaciones internacionales y el papel del marketing internacional que hoy se expresa como un proceso de relaciones mundiales presente en las ciudades del país.

b) En este contexto, las nuevas funciones de gobierno, en todos sus niveles, deben expresar corresponsabilidad con estas acciones si es que el objetivo consiste en la promoción económica y social de las regiones. Estas nuevas funciones deben operar a través de mecanismos y formas actualizadas de administrar los recursos locales, promover el desarrollo regional y atender las demandas de la población que se manifiestan con argumentos cada vez más propios de una expresión colectiva.

c) Se debe reconocer la influencia que la globalización produce en el ámbito regional por la escala, profundidad, intensidad, velocidad y complejidad. Esta influencia afecta el proceso de participación política y social, y determina, en muchos casos, acciones de economía local a las cuales deben atenerse las nuevas relaciones humanas en el campo, en la ciudades y en el conjunto de los procesos productivos que se llevan a cabo en el territorio nacional; hoy los ámbitos local e internacional se “vigilan” mutuamente y por lo tanto las exclusiones quedan evidenciadas. Ante ello, las políticas y la gestión del desarrollo regional obligan a realizar acciones coordinadas en las que todos los niveles regionales se miren en un mismo espejo de la globalización.

d) La acción de planificar las regiones consiste en un proceso incluyente en que básicamente los protagonistas de esta acción se preparan para tomar decisiones en un ámbito espacial determinado.

e) Finalmente, se debe reconocer que el nuevo contexto creado por la emergencia de la economía global y por las tendencias de cambio territorial, el desarrollo económico regional adopta nuevas modalidades, en donde las políticas y acciones predominantes se orientan básicamente hacia la atracción de inversiones, con un enfoque de mercadeo de ciudades y regiones. También se orientan a fortalecer las condiciones locales de la competitividad de las empresas dentro del enfoque "porteriano" de la ventaja competitiva de las regiones. Con esos objetivos es notoria la necesidad de intensificar las relaciones horizontales entre ciudades y regiones, que no son sólo de competencia sino también de complementariedad.

---

<sup>59</sup> Tales reflexiones han sido formuladas al interior del Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM (véase Delgadillo y Torres, 2007).

Por otra parte, Enrique Dávila y Santiago Levy argumentan que las políticas públicas han afectado la distribución espacial de la producción y el patrón de ventajas comparativas entre las distintas regiones de México. Dichos autores enfatizan que la política de gasto público en infraestructura de transporte; las políticas de precios y tarifas del sector público; y el régimen de comercio exterior han reprimido el desarrollo productivo de las regiones del sur de México, al anular en gran medida, las ventajas comparativas de aquella región. Y sugieren que hay un amplio espacio para diseñar una política que libere el potencial productivo de la región (Dávila y Levy, 2002).

Estos autores señalan que el elevado crecimiento natural de la población en la región, la existencia de una dotación fija de tierras, y la baja productividad actual de la mano de obra en el sector agropecuario, impiden que una estrategia de desarrollo centrada únicamente en el impulso al sector agropecuario permita aumentar los ingresos per capita en la medida requerida para mejorar los niveles de vida de la región. Por ello indican que el desarrollo agropecuario debe ser complementado con políticas que diversifiquen las actividades económicas, buscando impulsar el desarrollo del sector manufacturero y el turismo en las regiones del sur.

Además, observan que las acciones del gobierno federal deberán enfocarse primordialmente en la eliminación de las distorsiones regionales en precios relativos que aún prevalecen en la economía y en la creación de activos públicos, ya que los programas orientados a la creación de activos privados -vía subsidios crediticios o deducciones fiscales- inducen a los beneficiarios a la búsqueda de rentas y ponen al gobierno federal en la difícil situación de seleccionar futuros ganadores, con información limitada, en lugar de facilitar el desempeño económico de amplios grupos de agentes (Dávila y Levy, 2002: 237).

Así mismo, destacan que el invertir en infraestructura arroja externalidades positivas, por lo que conviene concentrar, en ese tipo de proyectos, los escasos recursos presupuestales y administrativos de que dispone el gobierno federal y que dada la importancia de la conectividad en las redes de transporte, las inversiones en beneficio del sureste no necesariamente se darán dentro del sureste, sino que podrán requerirse en otros estados, en la medida en que, de esa manera, se completen ejes por donde pueda fluir la producción de las empresas establecidas en dicha región.<sup>60</sup>

Con base en lo anterior, Enrique Dávila y Santiago Levy proponen una estrategia para revertir los factores que han obstaculizado el desarrollo productivo del sureste de México, de forma tal que dicha región contribuya al crecimiento nacional y no dependa de manera permanente de los subsidios y apoyos federales. La estrategia se sustenta en dos líneas: a) inversiones públicas en infraestructura de transporte e hidroagrícola; y b) cambios institucionales, regulatorios y de las políticas de precios, tarifas y subsidios. Si bien ambas

---

<sup>60</sup> Lo anterior hace que el gasto federal en un estado no sea necesariamente un buen indicador del esfuerzo presupuestal del gobierno federal para ayudar a ese estado. Desde el punto de vista del desarrollo productivo de Tabasco, inversiones en carreteras costeras a lo largo de Veracruz y Tamaulipas que conecten a ese estado con Estados Unidos, pueden ser más valiosas que inversiones en el propio Puerto de Dos Bocas (Dávila y Levy, 2002: 237).

líneas son importantes sólo nos enfocaremos a las inversiones en infraestructura de transporte.

Dicha propuesta al considerar a la estructura de las redes de transporte como instrumento para impulsar el desarrollo económico de una región al mejorar o crear enlaces que permitan abatir costos de transporte de insumos o productos, posibilita romper con el círculo vicioso de falta de infraestructura adecuada debido a escasa actividad económica, y escasa actividad económica debido a falta de infraestructura adecuada (Dávila y Levy, 2002: 237).

En vista de la importancia de la conectividad, las inversiones requeridas para impulsar el desarrollo del sureste pueden ubicarse fuera de las posibilidades de la región. Por ello, los autores argumentan a favor de una política activa de inversiones en infraestructura que permitan que el sureste se beneficie, de manera muy importante, de las inversiones en el norte del país y en los puertos con mayor potencial exportador. En particular, plantean ampliar la capacidad de manejo de carga y mejorar la calidad de la infraestructura de: el eje Matamoros-Tampico-Veracruz-Villahermosa-Campeche-Merida; el eje Tapachula-Arriaga-Salina Cruz-Acapulco-Lázaro Cárdenas; el enlace de Tuxtla Gutiérrez con Cárdenas, Tabasco; y, los puertos de Progreso, Salina Cruz y Coatzacoalcos.

El Programa Nacional de Infraestructura 2007-2012 con apego al Programa Nacional de Desarrollo retoma (sin decirlo) los planteamientos trazados por Enrique Dávila y Santiago Levy (véanse mapas 3.5 y 3.6). El mapa 3.5 muestra la infraestructura en carreteras con que dispone México en el año 2006. Mientras que el mapa 3.6 identifica las inversiones propuestas en infraestructura en carreteras para el 2012.

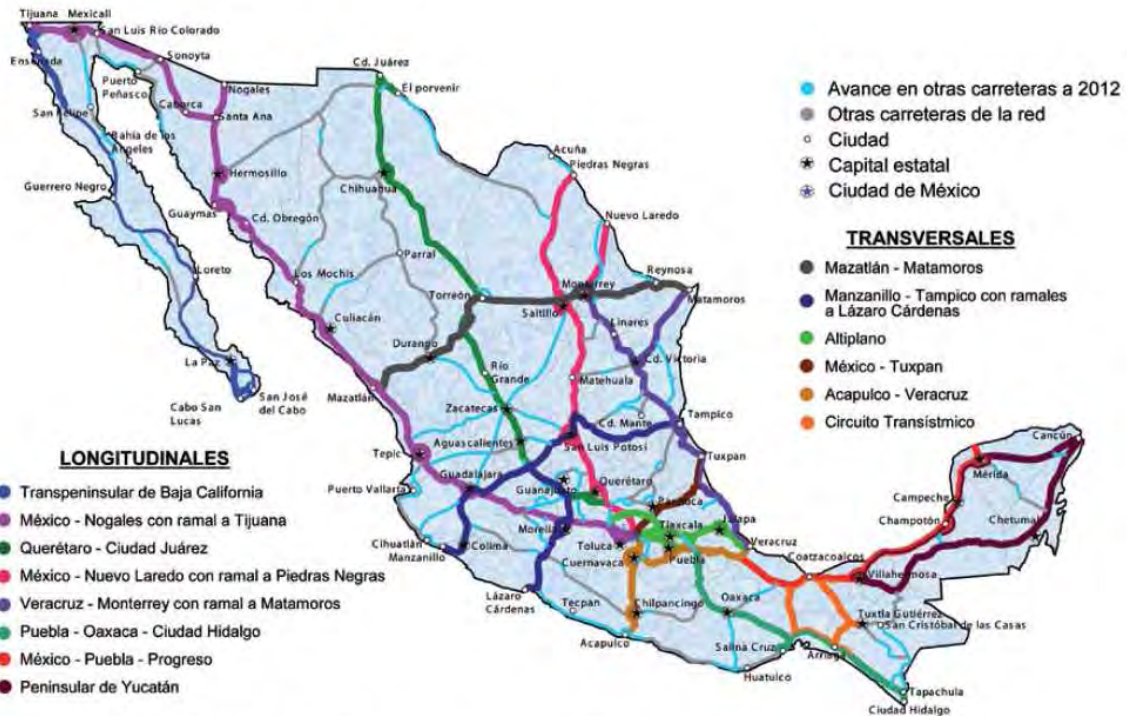
Entre los objetivos se postula completar la modernización de los corredores troncales transversales y longitudinales que comunican a las principales ciudades, puertos, fronteras y centros turísticos del país con carreteras de altas especificaciones. Así como, desarrollar ejes interregionales, que mejoren la comunicación entre regiones y la conectividad de la red carretera (Programa Nacional de Infraestructura, 2007).

**Mapa 3.5 México Infraestructura en carreteras 2006**



Fuente: Programa Nacional de Infraestructura 2007 - 2012

**Mapa 3.6 México Proyección de Infraestructura en carreteras 2012**



<sup>1/</sup> Sólo se consideran las carreteras apoyadas por el Gobierno Federal

Fuente: Programa Nacional de Infraestructura 2007 - 2012



Centrando nuestra atención en el mapa 3.6 se aprecia que las inversiones federales reducirán de manera significativa, los tiempos de recorrido entre distintos puntos del sistema de transporte carretero, reduciendo los costos directos de transporte -mano de obra, combustibles, etc.- de mercancías entre el sureste y los mercados tanto nacionales como internacionales entre un 18 y un 25%.

Finalmente considerando la infraestructura portuaria, actualmente se encuentran cinco nuevos puertos en construcción y se pretende ampliar o modernizar otros 22. Para dar una idea de los beneficios de dichas inversiones, se espera que permitan la entrada de barcos de hasta 30 mil toneladas de peso muerto (Dávila y Levy, 2002: 240).

**Mapa 3.7 México Proyección de Infraestructura en puertos 2012**



Fuente: Programa Nacional de Infraestructura 2007 – 2012

## Comentarios finales

Al inicio de esta investigación se presentaron distintos enfoques con relación al crecimiento y la distribución del ingreso a fin de contar con elementos claros para acercarse a una perspectiva integral del desarrollo, y resaltar la importancia intrínseca que dicha relación produce en la dinámica del desarrollo.

Se constató que las tesis neoclásicas justifican la necesidad de la desigualdad del ingreso, basados en el supuesto de que sólo de ese modo es posible alcanzar los niveles de ahorro y de inversión adecuados para asegurar un ritmo significativo de desarrollo económico entendido éste como crecimiento económico.

Tal planteamiento ha sido cuestionado por varios autores, en especial a partir de los años setenta, en estudios donde se logra demostrar que una distribución más equitativa del ingreso no tiene que traducirse, precisamente, en la reducción del ahorro y de la inversión productiva, y que un mayor grado de equidad conlleva a efectos positivos desde el punto de vista del crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB).

En primer lugar G. Myrdal (1973) afirma que la desigualdad y la tendencia a una creciente desigualdad se manifiestan en forma de toda una compleja serie de inhibiciones y obstáculos al desarrollo y que, por tanto, es necesario cambiar esta tendencia promoviendo una mayor equidad como condición para acelerar el desarrollo.

En segundo lugar, a través de las observaciones hechas por Amartya Sen (1985 y 2007) y Mahbub ul Haq (1995) se reconoce la necesidad de incorporar otros indicadores además de los estrictamente económicos, como los referentes a salud, educación, expectativa de vida, con la finalidad de medir el desarrollo humano.

Con respecto a las contribuciones de la teoría de la dependencia y del pensamiento estructural latinoamericano, se aprecia que ambas interpretaciones coinciden en que el proceso de industrialización no condujo al desarrollo esperado y que, no obstante el crecimiento económico alcanzado a través del modelo de sustitución de importaciones el subdesarrollo tendía a perpetuarse.

Con base en lo expuesto por Ruy M. Marini (1973), se resalta que el proceso de industrialización latinoamericano no crea como en las economías clásicas, su propia demanda, sino que nace para atender una demanda preexistente, y se estructura en función de los requerimientos del mercado procedentes de los países avanzados y que el fruto de la dependencia no puede ser otro sino más dependencia, y su liquidación supone necesariamente la supresión de las relaciones de producción que ella involucra.

Si bien, las ideas principales del pensamiento estructural latinoamericano coinciden en que el proceso de industrialización latinoamericano no trajo consigo una tendencia a la homogeneización de la estructura productiva y ocupacional, sino que condujo a profundizar la heterogeneidad de las mismas. Como se indicó, las condiciones estructurales imperantes en el sector agrícola contribuyeron a que se operara con capacidad ociosa de tierra y capital y con subutilización de mano de obra.

Además, parte de la población activa de ese sector era expulsada, mientras que la escasez de ahorros y la subutilización de la capacidad instalada condujeron al sector industrial y demás sectores urbanos modernos a un ritmo de crecimiento insuficiente para absorber a la población activa desplazada del sector primario y otros sectores de baja productividad. Por otra parte, el subempleo estructural impidió la elevación de los niveles de vida y de ingreso de vastos grupos sociales, ocasionando el aumento de las grandes disparidades existentes en la distribución del ingreso y la riqueza.

Ahora bien, mientras que para los estructuralistas la “condición periférica” era interpretada como la causa de problemas que debían superarse mediante políticas económicas y sociales bien orquestadas, a nivel nacional e internacional, ello no significaba una fuente de explotación insuperable que implicara la necesidad de romper con el capitalismo, como sugerían algunos dependentistas.

A través de los planteamientos del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo se propone incorporar al análisis el concepto de *desarrollo humano*. Se indica que tal concepto parte del presupuesto de que para lograr el avance de una población no basta con considerar apenas el crecimiento económico, el cual es una condición necesaria pero no suficiente para el desarrollo humano, ya que concibe a éste como un valor vinculado a la libertad de las personas para ser o actuar, para elegir formas de vida alternativas a partir de sus propios objetivos, y no se basa únicamente en la acumulación de riqueza, el ingreso que obtengan o las mercancías y servicios que consuman.

Por su parte, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe presentó en la década de los noventa la estrategia de desarrollo denominada “Transformación productiva con equidad” mediante la cual la región recuperaría la senda de crecimiento perdida durante los años ochenta. Tal propuesta se sustenta en la incorporación acelerada y difundida del progreso técnico, a fin de sostener su competitividad internacional auténtica y la fuerte expansión de sus exportaciones, con un esfuerzo simultáneo para ir logrando patrones de equidad cada vez más adecuados.

En dicha estrategia se retoma y se da mayor importancia a los temas de competitividad y equidad planteados por F. Fajnzylber y se establece que tales elementos conforman un círculo virtuoso donde los aumentos en productividad y en competitividad permiten una gradual mejora en la distribución del ingreso. Y que una mayor equidad a su vez, favorece la difusión de tecnología, en tanto genera un marco más propicio para los esfuerzos de cooperación requeridos por las nuevas técnicas.

En ese sentido se indicó que para mantener un patrón de crecimiento extrovertido es indispensable el diseño y ejecución de políticas productivas y tecnológicas de distinta índole y amplitud, entre las que merecen especial énfasis aquellas orientadas a consolidar y ampliar el Sistema Nacional de Innovación.

Durante el segundo capítulo se confirmó la hipótesis de que la concentración del ingreso es un rasgo estructural que tiende a reproducirse y perpetuarse en los distintos modelos de desarrollo por los que ha transitado la sociedad latinoamericana en general y específicamente la de Brasil y México.

En dicho capítulo se destacó que para lograr una mejor distribución del ingreso se requieren de políticas públicas que busquen no sólo el crecimiento económico sino que además privilegien el desarrollo social y la redistribución del ingreso debido a que la desigualdad tiene profundas raíces históricas y asume distintas expresiones. Se manifiesta en niveles fuertemente diferenciados al interior de las regiones y entidades de cada país.

La reproducción intergeneracional de la desigualdad en la distribución del ingreso en Brasil y México se vincula tanto a las capacidades inherentes a los individuos de cada sociedad como a las condiciones estructurales de cada país. Entre las primeras se destacó el papel que desempeña el nivel de educación así como la experiencia adquirida para obtener empleos mejor remunerados (véanse los cuadros 2.1, 2.2 y 2.3). Al respecto de las segundas, se observó que es preciso incrementar no sólo el acceso a la educación sino mejorar la calidad de los programas de educación con el fin de lograr que los estudiantes efectivamente dispongan de mayores opciones para aprovechar sus potencialidades y acceder a mejores niveles de vida.

Asimismo, es indudable que una economía sólida y estable es condición indispensable para la implementación de la agenda pro-equidad, cabiendo resaltar que dependiendo de la fase del ciclo económico (expansión - contracción) los gobiernos deberían tomar medidas que contrarresten los efectos negativos en fases de crecimiento nulo o negativo y de acompañamiento en periodos de crecimiento sostenido.

La comparación internacional comprobó que Brasil y México mantienen elevados niveles de desigualdad y concentración del ingreso (véase la tabla 2.5). No obstante, el análisis de la evolución de la desigualdad y la concentración del ingreso en ambos países permitió observar significativos cambios en la estructura de la distribución del ingreso durante los últimos treinta años.

Refiriéndonos únicamente al caso de Brasil es importante notar que el grado de desigualdad, medido con base en el coeficiente de Gini, ha sido tan elevado (alrededor del 0.6), que dicho coeficiente acaba siendo poco afectado, ya sea por mejorías significativas en el ingreso de los primeros deciles de la población, como la que ocurrió después del plan de estabilización de 1994. Pese a que el ingreso real del 10% de los individuos con los ingresos más bajos se haya duplicado entre 1993 y 1995, lo que llevo a una significativa reducción de la pobreza absoluta, tal variación tuvo apenas un efecto marginal sobre el grado de desigualdad del ingreso pasando de 0.582 a 0.573 (Rocha, 2000).

De manera tal que, la extrema desigualdad en la distribución del ingreso, está asociada a la persistencia de la pobreza absoluta en Brasil. En el periodo de crecimiento económico más fuerte, durante el milagro económico de la década de los 70, el aumento de la desigualdad fue tolerado en la medida en que era percibido como un fenómeno pasajero e inevitable, debido a las nuevas necesidades de mano de obra y de los consecuentes desequilibrios en el mercado de trabajo. La expansión del PIB acompañada de la rápida modernización productiva implicó la mayor demanda por trabajadores calificados, aumentando de manera acentuada sus ingresos en relación a vastos grupos cuya mano de obra era poco calificada. El resultado fue un aumento sustancial de la desigualdad del ingreso (Bonelli y Ramos, 1993).

A sabiendas de que la reducción de la pobreza absoluta depende tanto del crecimiento del ingreso como de la mejoría distributiva (Paes de Barros, 2000), este último componente asume un papel estratégico tanto en Brasil como en México por tres razones esenciales. Primeramente, por una cuestión obvia de justicia social. En segundo lugar, por ser disfuncional puesto que el nivel explosivo de disparidad del ingreso genera situaciones de conflicto, especialmente donde los contrastes de ingreso, riqueza y poder son más críticos. En tercer lugar, porque las oportunidades “naturales” de crecimiento económico son predominantemente concentradoras, lo que exige acciones específicas por parte del Estado en el sentido no sólo de evitar el agravamiento, sino de promover la disminución de la desigualdad del ingreso.

Por otro lado, debemos tener claro que el desarrollo como conceptualización y como proceso histórico es el resultado de una búsqueda, inacabada, de la humanidad para superar condiciones de desigualdad, pobreza, inseguridad, discriminación y dependencia, que dificultan e impiden la realización y el logro de una vida digna a un número cada vez mayor de seres humanos. De ahí la necesidad de poner en marcha políticas de diversa índole de acuerdo a las características inherentes de cada país.

Entre las acciones emprendidas por ambos países para alcanzar el crecimiento económico y propender directa o indirectamente hacia la disminución de dicha desigualdad se exploraron en la presente investigación 4 caminos. Las políticas sociales y las políticas comerciales, de manera breve, y las políticas en materia de ciencia y tecnología y de desarrollo regional de manera amplia y bajo una perspectiva regional.

Dentro de las primeras, se resaltó que mientras que las políticas sociales de México tienden a la focalización, las de Brasil transitan hacia una mayor universalización lo que ha permitido a este último mejoras que repercuten tanto en el crecimiento como en la disminución de la desigualdad. Con respecto a las políticas comerciales son visibles las ventajas de contar con una economía diversificada tanto en mercados destino como en la venta de productos como la de Brasil, a diferencia de la México que depende de sobremanera del intercambio hacia un solo país y del petróleo y la maquila.

Con respecto a las segundas, se debe decir que gracias al enfoque regional se logró expresar que el desarrollo de ambos países se ha expresado históricamente en distorsiones territoriales que son producto de una excesiva concentración económica, centralidad de las decisiones políticas y desigual distribución de los beneficios. Mientras que en Brasil se confirmó claramente que las regiones del Nordeste y el Centro-Oeste son las más desiguales comparadas con las regiones del Sur y Sureste que son las menos desiguales. En contraste se indicó que en el caso de México las regiones del Sur y Sureste presentan los mayores niveles de desigualdad (véanse los mapas y tablas de la sección 2.4).

De acuerdo con los indicadores presentados en el tercer capítulo se verificó que es significativa la concentración de las actividades relacionadas con la ciencia y tecnología a través del corte regional, siendo en la mayoría de las observaciones, superiores a la concentración del PIB y de la población, lo que puede significar, en el largo plazo, una mayor concentración de la competitividad regional de ambos países (véanse los cuadros 3.4 y 3.7). Por consiguiente, existe el riesgo concreto del recrudescimiento de los patrones de

desigualdad inter e intrarregionales, considerándose, como factor de competitividad y de crecimiento la ubicación o el destino de los recursos e instrumentos asignados a la ciencia, tecnología e innovación.

En el plano internacional se comprueba que la centralidad del progreso técnico implica admitir que el factor clave para el crecimiento es la capacidad de innovación y aprendizaje. En el caso de México, se constató que el esfuerzo en ciencia y tecnología es muy endeble sólo el 0.4% del PIB, mientras que Brasil destina el 1%, cifra recomendada por los organismos internacionales (véase el cuadro 3.8).

Con respecto a Brasil se puede decir que existe tanto la voluntad política como los recursos para articular la política de ciencia y tecnología con la política nacional de desarrollo regional, con la finalidad de lograr una distribución más ecuánime, selectiva y orientada de las actividades de investigación y de desarrollo tecnológico, que constituyen la fuente de competitividad en el largo plazo y de desarrollo de las regiones que presentan problemas de atraso y dinamismo económico.

En lo que concierne a México una nueva estrategia en ciencia y tecnología requiere algo más que un aumento en el gasto en inversión y desarrollo. Además de ello, se requieren cambios profundos en el modelo económico neoliberal, ya que no es un marco de referencia adecuado para una estrategia de desarrollo sustentable. Desde esta perspectiva es importante señalar que existe un amplio espacio de maniobra para elaborar y aplicar una política en materia de desarrollo científico y tecnológico (Nadal, 2007).

En consecuencia, el crecimiento económico derivado de los recursos naturales y las exportaciones de manufacturas debe ser complementado con la creación de capacidades productivas y tecnológicas que permitan emplear los factores locales de producción de forma eficiente, y posibiliten una mejor retribución de los factores con base en la apropiada utilización de estos. Para lo cual se requiere de la articulación de sistemas nacionales de producción e innovación que den sustento a esas capacidades, así como contar con instituciones y políticas públicas apropiadas (Capdevielle, 2005).

En el caso de las políticas de desarrollo regional se realizó una breve descripción de tres Programas de Desarrollo Regional (PROMESO, CONVIVER y el Programa de Apoyo a la Estructuración de la Franja Fronteriza), tomando en cuenta sus áreas de atención, sus objetivos, las actividades y los resultados de cada Programa, observándose que el gobierno de Brasil viene implementando esfuerzos significativos en busca de una inclusión más equitativa de las áreas menos desarrolladas, las cuales ofrecen precarias condiciones de bienestar a sus habitantes.

En tanto que en México se destacó que la creación de capacidades productivas y tecnológicas permitirá emplear los factores locales de producción de forma eficiente y que tales capacidades darán lugar a una especialización productiva virtuosa en lo referente a los procesos locales y globales de producción, lo que a su vez permitirá una mejor retribución a los factores con base en el uso apropiado de estos. Por lo que, se requiere desarrollar sistemas nacionales de producción e innovación que den sustento a esas capacidades, así como contar con instituciones y políticas públicas apropiadas.

Por último, se trató de que en lo posible el análisis de la desigualdad del ingreso entre Brasil y México se enriqueciera con la comparación de los resultados de otros países. Principalmente de Finlandia y Corea, claros ejemplos de que vale la pena destinar recursos en aspectos como la educación y la investigación y desarrollo para respaldar el desempeño económico y mantener de manera equitativa la distribución del ingreso.

## Bibliografía

- Amin, S. (1978) *El desarrollo desigual*, Barcelona, Fontanella.
- Bonelli, R y L. Ramos (1993) *Distribuição de renda no Brasil: avaliação das tendências de longo prazo e mudanças na desigualdade desde os meados dos anos 70*. IPEA, (Texto para Discussão, 288).
- Calva, J. L. (2007) “Políticas de desarrollo regional”, Agenda para el Desarrollo, volumen 13, México, Miguel A. Porrúa.
- Capdeville, M. (2005) “Globalización, especialización y heterogeneidad estructural”, en Mario Cimoli (editor), Heterogeneidad estructural, asimetrías tecnológicas y crecimiento en América Latina, Santiago de Chile, CEPAL-BID.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2008) *Panorama Social de América Latina*, Santiago de Chile
- ----- (2006) *Panorama Social de América Latina*, Santiago de Chile.
- ----- (1992) *Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado*, Santiago de Chile.
- -----, (1990) *Transformación productiva con equidad*, Santiago de Chile.
- Cimoli, M. (2005) *Heterogeneidad estructural, asimetrías tecnológicas y crecimiento en América Latina*, Santiago de Chile, CEPAL-BID.
- Dávila, E. y S. Levy (2002) “El sur también existe: un ensayo sobre el desarrollo regional de México” en *Economía Mexicana Nueva Época*
- Delgadillo J. y F. Torres (2007) “Políticas públicas y estrategias de desarrollo regional para México”, en José Luis Calva (coord.), Agenda para el Desarrollo, volumen 13, México, Miguel A. Porrúa.
- Drucker R. (2007) “Consideraciones para una política pública en ciencia y tecnología”, en José Luis Calva (coord.), *Agenda para el Desarrollo*, volumen 10, México, Miguel A. Porrúa.



- Fajnzylber, F. (1989) *Industrialización en América Latina: de la "caja negra" al "casillero vacío"*. Comparación de patrones contemporáneos de industrialización. Santiago de Chile, Cuadernos de la CEPAL.
- Furtado, Celso, (2002) *En busca de un nuevo modelo. Reflexiones sobre la crisis contemporánea*, Argentina, Fondo de Cultura Económica.
- ----- (1962) *Formación económica del Brasil*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Gaytán A. K. (2007) “La globalización tecnológica y los sistemas de innovación: del nivel nacional y regional”, en José Luis Calva (coord.), *Agenda para el Desarrollo*, volumen 10, México, Miguel A. Porrúa.
- Guillén, A. (2007) “Obstáculos macroeconómicos para la instauración de un proyecto nacional de desarrollo alternativo en México”, en José Luis Calva (coord.), *Agenda para el Desarrollo*, volumen 4, México, Miguel A. Porrúa.
- Hernández Laos, E. y Toledo O. (1999) México. *Escenarios económicos de largo plazo y efectos sobre la utilización de recursos naturales*. Reporte final de investigación para el programa PNUD-SEMARNAP.
- Hounie, A. y otros (1999) “La CEPAL y las nuevas teorías del crecimiento”, *Revista de la CEPAL*, No. 68, Santiago de Chile.
- López-Calva, L. F. y otros (2007) “Poniendo a la pobreza de ingresos y a la desigualdad en el mapa de México” en *Economía Mexicana Nueva Época*, Vol. XVI, No. 2.
- Lustig, N. (1997) *El desafío de la austeridad pobreza y desigualdad en la América Latina*, México, FCE-El trimestre económico lecturas, No. 86.
- ----- (1981) *Distribución del ingreso y crecimiento en México: Un análisis de ideas estructuralistas*, México, El Colegio de México.

- Machinea, J. L. y M. Hopenhayn (2005) *La esquiua equidad en el desarrollo Latinoamericano. Una visión estructural, una aproximación multifacética*, en Serie informes y estudios especiales, CEPAL.
- Maddison, A. y asociados (1993) *La economía política de la pobreza, la equidad y el crecimiento: Brasil y México*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Mahbub ul Haq (1995) *Reflections on Human Development*, New York, Oxford University Press.
- Marini, R. M. (1973) *Dialéctica de la dependencia*, disponible en: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/secret/critico/marini/04dialectica2.pdf>.
- Medina, F. y M. Galván (2008), “Descomposición del coeficiente de Gini por fuentes de ingreso: evidencia empírica para América Latina, 1999-22005”, *serie Estudios estadísticos y prospectivos*, N° 63, Santiago de Chile, CEPAL.
- Myrdal, G. (1973) *Reto a la pobreza*, Ariel, Barcelona.
- Nadal, A. (2007) “Ciencia y tecnología en el desarrollo sustentable de México”, en José Luis Calva (coord.), *Agenda para el Desarrollo*, volumen 10, México, Miguel A. Porrúa.
- Nunes, A. J. (1990) *Industrialización y desarrollo: La economía política del "modelo brasileño de desarrollo"*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Ocampo, J. A. (2002) “Retomar la agenda del desarrollo”, en Fernando Solana (coord.), *América Latina XXI: ¿Avanzará o retrocederá la pobreza?*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Oswald, U. y H. G. Brauch (2009) *Reconceptualizar la seguridad en el siglo XXI*, México, UNAM.
- Oswald, U. (2008) *Human, Gender and Environmental Security: A HUGE Challenge*, Germany, UNU-EHS.

- Paes de Barros, R., R. Henriques y R. Mendonça (2000) “Desigualdade e pobreza no Brasil: retrato de uma estabilidade inaceitável”, en *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, Vol. 15, No. 42.
- Pérez, S. (2003) *Relaciones entre la distribución de la renta y el crecimiento económico en la historia del pensamiento económico*, documento en PDF.
- Piquet, R. (2007) *Indústria e Território no Brasil Contemporâneo*, Río de Janeiro, Garamond.
- PISA (2006) *Science competencies for Tomorrow's World Executive Summary*, OECD, 2007.
- Prebisch, R. (1963) *Hacia una dinamica del desarrollo Latinoamericano*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Rocha, C. (2009) “Developments in National Policies for Food and Nutrition Security in Brazil” en *Development Policy Review*, Vol. 27 No. 1.
- Rocha, S. (2000) *Pobreza e Desigualdade no Brasil: O esgotamento dos efeitos distributivos do plano real*, IPEA, (Texto para Discussão, 721).
- Rodríguez, O. (2006) *El estructuralismo latinoamericano*, México, Siglo XXI.
- Ros, J. (2004) *La teoría del crecimiento y la economía del desarrollo*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Santos, Theotonio Dos (1974) *Dependencia y cambio social*, Buenos Aires, Amorrortu.
- Sen, A. (2007) *Desenvolvimento como libertade*, São Paulo, Brasil, Companhia das Letras.
- ----- (1985) *The standard of living (The Tanner lectures)*. Cambridge University Press, available on <http://www.tannerlectures.utah.edu/lectures/atoz.html>.
- Strahm, R. H. y U. Oswald (1990) *Por esto somos tan pobres*, México, UNAM-CRIM.

- Székely, M. (2003) “Es posible un México con menor pobreza y desigualdad”, en José Antonio Aguilar, *México: Crónicas de un país posible*, Fondo de Cultura Económica.
- Sunkel, O. (1995) *El desarrollo desde dentro. Un enfoque neoestructuralista para la América Latina*, FCE-El trimestre económico, No. 71, México.
- Todaro, M. (1982) *Economía para un mundo en desarrollo: Introducción a los principios, problemas y políticas para el desarrollo*, Fondo de Cultura Económica.
- Wallerstein, I. (2003) *The Decline of American Power*, Nueva York, The New Press.

#### Fuentes de primera mano

- BBVA Bancomer, *México: Situación Regional*, Servicio de Estudios Económicos, abril de 2005.
- BBVA Bancomer, *México: Situación Regional*, Servicio de Estudios Económicos, mayo de 2008.
- CONEVAL, *Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México*, 2008.
- INEGI, *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares*, 2006, México.
- Ministerio de Integración Regional – SPR., *Ciência, Tecnologia e Inovação em um Brasil Desigual Notas para Reflexão*, 2004.
- Ministerio de Integración Regional, “Fundo nacional de desenvolvimento regional: uma proposta inovadora para a redução das desigualdades regionais brasileiras” en *Boletim Regional Informativo da PNDR*, volumen 6, disponible en formato PDF. <http://www.integracao.gov.br/desenvolvimentoregional/publicacoes/boletim.asp>
- PNUD, *Informe sobre Desarrollo Humano 1990*, Nueva York.
- -----, *Informe sobre Desarrollo Humano 1994*, Nueva York.
- -----, *Informe sobre Desarrollo Humano 2006*, Nueva York.

## Páginas web

- <http://www.eclac.org>
- <http://www.ibge.gov.br>
- <http://www.inegi.org.mx>
- <http://www.integracao.gov.br>
- <http://www.ipeadata.gov.br>
- <http://www.oecd.org>
- <http://www.uis.unesco.org>
- <http://www.wider.unu.edu>