

**Los años
noventa:
¿Desarrollo
con equidad?**

Los años noventa: ¿Desarrollo con equidad?

Adolfo Gurrieri
Edelberto Torres-Rivas
Coordinadores

FLACSO - Biblioteca

FLACSO
Facultad
Latinoamericana
de Ciencias Sociales

CEPAL
Comisión Económica
para el Desarrollo
de América Latina

338.9

A61-a Los años noventa: ¿Desarrollo con equidad?
coord. Adolfo Gurrieri, Edelberto Torres-Rivas.
-- 1. ed. -- San José: FLACSO, 1990
378p.

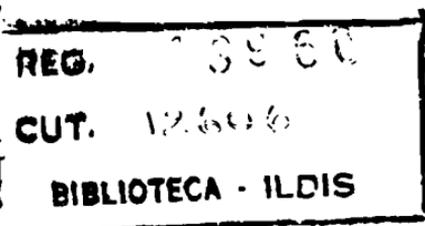
ISBN 9977-68-015-9

1. Desarrollo social - América Latina. 2. Países
en desarrollo. I. Torres-Rivas, Edelberto. II. Gu-
rrieri, Adolfo. III. Título.

Procesamiento de Texto:

Vilma Herrera P.

Mercedes Flores R.



© Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
FLACSO.
Comisión Económica para el Desarrollo de América
Latina-CEPAL

Primera edición: junio de 1990

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-FLACSO
Secretaría General. Apartado 5429. San José, Costa Rica

INDICE

EL DESARROLLO SOCIAL EN LOS AÑOS NOVENTA: PRINCIPALES OPCIONES

Adolfo Gurrieri 9

DESARROLLO, CRISIS Y EQUIDAD EN AMERICA LATINA

Oscar Altimir 63

EQUIDAD, TRANSFORMACION SOCIAL Y DEMOCRACIA EN AMERICA LATINA

Enzo Faletto 125

LOS DILEMAS DE LA EQUIDAD SOCIAL EN LA ARGENTINA FENINSECULAR

Jorge Graciarena 153

COLOMBIA: SU DESARROLLO SOCIAL Y OPCIONES PARA LOS AÑOS NOVENTA

Antonio J. Urdinola 197

UNA PERSPECTIVA DEL DESARROLLO SOCIAL EN BRASIL

Sonia Miriam Draibe 215

**SUBDESARROLLO SIN EQUIDAD
Y SIN DESARROLLO.
LA EXPERIENCIA DE GUATEMALA**

Edelberto Torres-Rivas 257

LAS POLITICAS SOCIALES EN COSTA RICA

Ana Sojo 287

**HACIA LA UTOPIA: TENEMOS
QUE SER MENOS DESIGUALES**

José Luis Reyna 329

**PARTICIPACION Y CONCERTACION
EN LAS POLITICAS SOCIALES**

Carlos Franco 355

**HACIA LA UTOPIA:
TENEMOS QUE SER
MENOS DESIGUALES**

José Luis Reyna*

**Director de la Sede de FLACSO en México.
Actualmente Secretario General del Colegio
de México.**

Introducción

No es difícil describir ni analizar cómo, y por qué, nuestras sociedades latinoamericanas son tan desiguales internamente y, en muchos casos, hasta polarizadas. Infinidad de análisis globales de la región y *case studie* por país se han hecho describiendo y, en algunos casos explicando, nuestras enormes discrepancias. Es más, en este trabajo, lo haremos. Uno más de los muchos que se han hecho. No será repetitivo del todo. Incursionaremos en el campo de la utopía: ya no cómo ser más iguales sino cómo dejar de ser menos desiguales. Hay una pauta: nuestros Estados, unos débiles y otros fuertes, otros autoritarios y otros un poco menos, hasta con fachadas democráticas, paliduchas y débiles han sido incapaces de tornar menos desiguales nuestras sociedades.

La realidad nuestra, la latinoamericana, es una historia de la desigualdad. No podrían ni podrán encontrarse mejores ejemplos de cómo una sociedad —o un conjunto de ellas— puede ser tan

polarizada. Tal vez un mito. Pero a veces los mitos tienen algún contacto con la realidad. Valgan de ejemplo las 14 familias de El Salvador. O nuestras 300 familias mexicanas que, con frecuencia se dice, regulan y determinan qué hacer con lo que se tiene que hacer. Y eso, a pesar de un Estado que yo consideraría todavía fuerte, no por definición, sino porque en gran medida es todavía capaz de regular el conflicto político y social.

En fin, describir la desigualdad, como lo intentaremos en este trabajo, no será una tarea difícil. Lo que será difícil es proponer mecanismos y políticas para superarla: ¿qué alternativas tendremos para que nuestras sociedades puedan llegar a estadios de desarrollo en los cuales los más tengan un poco más y los menos, al menos, un poco menos?

Sin pesimismo: no importa lo que se haga. El decenio de los noventa será todavía uno en donde la desigualdad imperará. No obstante, será también el decenio donde tendrá que enfrentarse, sin postergaciones, con el problema.

*México y su crecimiento,
pero sin redistribución*

Como casi todas las economías latinoamericanas, México se beneficia en gran medida de la segunda guerra mundial. El conflicto bélico de los años cuarenta, en breve, significa el mecanismo activador que si bien no "causa", si se asocia con el crecimiento económico que el país experimenta durante los años cuarenta.

México empezó a crecer. De manera espontánea, pero lo hizo. Fue un crecimiento económico, medido por las tasas del producto interno bruto,

significantes que incluso se relacionaron con tasas inflacionarias más o menos altas. De acuerdo con algunas estimaciones, el período de guerra en su conjunto tuvo una tasa inflacionaria de alrededor del 100%, lo que implicó un promedio de 20% anual.¹ Pero el país creció.

La economía empezó a transformarse. Siendo rural, de manera predominante, inicia su proceso hacia otra, que en los ochenta será fundamentalmente urbana.

Sin embargo, es a partir de la administración de Miguel Alemán (1946-1952) cuando se establece en México una política económica más o menos estructurada y con un objetivo más bien delimitado: la industrialización del país.

El "despegue" económico que la economía nacional había experimentado durante la primera mitad de los años cuarenta permitían suponer que la industrialización no era una meta infactible.

Como sostenía Sanford Mosk, un estudioso de esa época:

"...desde el final de la Segunda Guerra Mundial se ha expresado con renovada determinación y vigor la ambición de las economías coloniales de reorganizarse económicamente por medio de la industrialización (...) nos hallamos en las etapas iniciales de un proceso que cambiará notablemente la configuración de la economía mundial, tal como la hemos conocido. Se está escribiendo un nuevo e importante capítulo de la historia de la revolución industrial de los tiempos modernos. En nuestros días estamos presenciando el final

1. Timothy King. *México. Industrialization and Trade Policies Since 1940*. Londres, Oxford University Press, 1970.

del equilibrio de antes de 1914 entre las regiones industriales y las no industriales y, al mismo tiempo, la gestación de nuevas relaciones económicas básicas entre los países del mundo".²

La reorganización económica se basaba de manera fundamental en la industrialización. Incluso, ésta es concebida por Mosk como un proceso, y además como un mecanismo, que definiría nuevas relaciones económicas mundiales. En una palabra, todo país podía industrializarse; y con ello, la tendencia sería hacia la igualdad.

Como se señalaba, a partir de 1946 el esfuerzo que se hace para industrializar el país fue notable. Las ideas de Mosk tenían algún fundamento si se observa la acción del Estado mexicano durante esta época en la cual las políticas económicas, incluyendo la industrial, se orientaban hacia la expansión del mercado interno.

En pocas palabras, se trataba de una hipótesis optimista pues con el tiempo veríamos que la industrialización si bien avanzó en muchos aspectos, jamás pudo alcanzar los niveles de las economías desarrolladas. Se abrió una brecha entre los países ricos e industriales y aquéllos cuyo proceso de industrialización no fue capaz de superar los múltiples problemas de las economías atrasadas. Este fue y es el caso mexicano a pesar, y como se decía, de innegables avances que tuvieron lugar desde los cuarenta.

Las tasas de crecimiento industrial, al menos durante los años pertenecientes al decenio de los cuarenta tienden a sobrepasar en dos y hasta tres

2. Sanford, Mosk. "La Revolución Industrial en México". En: *Problemas Agrícolas e Industriales de México*. 1951, p.18.

puntos a las tasas de crecimiento del producto interno bruto. Hay que reconocer que existía una estrategia de desarrollo que consistía en fomentar la agricultura moderna, de exportación, para que con las divisas obtenidas se financiara nuestra industrialización interna.

Por esta razón, la inversión en infraestructura relacionada con la agricultura fue enorme (presas, caminos, etc.) y, como se esperaba, redituó de tal manera que la industrialización del país prosiguió durante la segunda mitad de los cuarenta aunque a un ritmo menor si se le compara con la primera mitad de los mismos.

En el decenio siguiente, esto es durante los años cincuenta, se consolida en cierta medida el proyecto de industrialización. El crecimiento económico del país se hace más estable, las tasas de crecimiento empiezan a ser altas y sostenidas, la inflación se controla y se reduce a un mínimo. Los salarios reales empezaron a crecer y la inversión extranjera fluye con persistencia hacia actividades altamente productivas. Eran los años conocidos como los del desarrollo estabilizador (1955-1970): nuestros años dorados, los del llamado "milagro mexicano".

Nuestro crecimiento además se asoció con un proceso de urbanización tanto de la población como de la economía. Si tomamos en cuenta a la población urbana que vivía en localidades mayores de 15 mil habitantes en 1950 la proporción es de 27.96%. Ese nivel alcanza en 1960 el 36.50%, en 1970, el 44.86%, en 1980 el 54.50% llegando en 1985 a 59.0%.³

3. Dolores Ponce y Antonio Alonso. *México 2010: Política Interna*, México, Fundación Barros Sierra, 1988, p. 124 (mimeo).

Si se considera cómo se urbanizó la economía, medida por la contribución sectorial en la generación del producto interno bruto nos encontramos que en 1950, el sector primario representaba cerca del 20% en tanto que el sector secundario contribuía con 26.4% y el terciario 54.4%.

En 1985, esas cifras respectivamente fueron de 9.4%, 34.9% y 55.7%.⁴ Es decir, más del 90% de la generación del producto mexicano provenía del sector urbano de la economía para el último año mencionado.

Si uno considera el período que se inicia en 1940 hasta la actualidad es indudable que México experimentó un gran cambio estructural. Entre 1940 y 1980, antes de que se iniciara la profunda crisis por la que se atraviesa y a la que nos referiremos más adelante, la tasa de crecimiento anual medio del PIB por quinquenios fue superior al 6% y en ese lapso México llega a ser la decimo-cuarta economía mundial en términos del tamaño de su producto generado y, en ese lapso, el producto per capita creció entre 2 y 3% en promedio anual.⁵ No obstante, nuestro patrón de crecimiento no implicó una redistribución equitativa de los beneficios que de aquél pudieron generarse.

Así, si uno atiende las tendencias relacionadas con distribución de ingreso permiten señalar que los cambios no fueron de la magnitud que hubiera sido esperable. El cuadro siguiente ilustra, en alguna medida, lo anterior.

Si tomamos en cuenta los años extremos para la elaboración de este cuadro, nos encontramos

4. Ibid., p.128.

5. Cf. Victor Urquidí. *Structural Constraints and Strategic Choices in Mexican Development*. México, 1988 (mimeografiado).

Cuadro 1

**MÉXICO: PORCENTAJES DE FAMILIAS
SEGÚN RANGOS DE SALARIOS
MÍNIMOS MENSUALES**

% de familias

Núm. de salarios mínimos mensuales	1963	1968	1975	1977	1983
0 a 1	31.0	26.5	46.4	38.6	21.0
1.01 a 2	28.7	22.2	25.2	29.1	29.0
2.01 a 3	13.0	15.6	11.4	13.7	18.8
3.01 a 4	6.3	15.7	6.1	7.0	11.0
4.01 a 5	4.5	4.1	3.3	4.0	6.9
5.01 a 6	4.5	3.2	2.1	2.4	4.8
más de 6	12.0	12.7	5.5	5.2	8.5
TOTAL:	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: Ponce y Alonso, op.cit., p.130. (Datos basados en las Encuestas Nacionales de Ingresos y Gastos de los Hogares en los años correspondientes).

que en 1963, el 59.7% de las familias percibían dos o menos salarios mínimos mensuales en tanto que 12.0% devengaban más de seis. En 1983, las familias "más pobres", medidas así por este indicador, se reducen a 50% del total en tanto que el segmento de familias más ricas (más de seis salarios mínimos) se contrae a 8.5%.

Lo anterior sugiere, como algunos estudios así lo han confirmado, que es en la parte intermedia de la escala social donde tuvo lugar una redistribución más o menos importante. Esto significa que uno de los cambios estructurales que trajo

consigo el crecimiento económico autosostenido de casi cuatro décadas se reflejó en una ampliación de los sectores medios del país.⁶

En efecto, los sectores medios, ubicados principalmente dentro del ámbito urbano, son los nuevos actores sociales del proceso de desarrollo mexicano. Puede decirse, además, que constituyen un fenómeno socioeconómico reciente. Es imposible cuantificar su importancia (peso relativo) dentro de la estructura de clases mexicanas. Pero si se considera el año 1960, nos encontramos que, de acuerdo con un estudio, estos sectores representaban el 17.1%.⁷ Es muy probable que su expansión posterior se puede explicar con base en algunas hipótesis. La más simple de ellas es que fueron, como se anotaba, una consecuencia del crecimiento económico del país y de su urbanización. Otra, que podría sostenerse es que hubo un proceso de movilidad social ascendente y, junto con ello se dio una contracción de los segmentos sociales ubicados en la cúspide de la pirámide social.

Este conjunto de procesos, sin duda, cambian el perfil de la estratificación social del país y, si bien pudo haber sido importante este cambio, ello no implicó que la estructura social mexicana dejara, en gran medida, de estar polarizada.

6. Ver, entre otros, los trabajos de David Félix. *Trickling down in México and the Debate over Longer Term Growth Equity Relationship in the LDC's*. Washington University, 1975, (mimeo) y Fernando Cortés, Enrique Hernández y Rosa María Rubalcava. *Distribución Equitativa de la Pobreza en México*. El Colegio de México, 1988 (mimeo).

7. Cf. Arturo González Cosío. *Clases y Estratos Sociales en México*. En J. Kahl (comp.). *La Industrialización en América Latina*. México, Fondo de Cultura Económica, 1965

Así, en 1983 la participación porcentual en el ingreso del decil más alto de familias alcanza la cifra de 33.47%, en tanto que al decil más bajo le tocó tan sólo el 1.34%.⁸

Los datos anteriores muestran, sin duda alguna, el carácter tan desigual de la sociedad mexicana. La evidencia disponible señala que esta situación no ha cambiado en los últimos años sino que, por el contrario, ha tendido a agravarse debido a la profundización de la crisis que irrumpe con tanta fuerza a partir de 1982.

Una estimación prospectiva basada en los últimos datos disponibles sobre ingreso (1983) sugiere que en 1990 al decil más alto de ingreso le corresponderá aproximadamente el 36% del ingreso disponible en tanto que el decil más bajo de familias tendría el 0.68%.⁹ De ser válida esta proyección, la crisis se asociará con un proceso creciente de concentración de ingreso, lo que hará mucho más difícil instrumentar cualquier medida que haga, en alguna medida, regresiva la tendencia que se está señalando.

La crisis económica de los años ochenta

Aún cuando el crecimiento económico que el país experimentó hasta 1982 no tuvo una estrecha relación con un proyecto definido de redistribución de ingreso, es posible sostener, de manera plausible, que dicho crecimiento amplió el mercado interno.

8. INEGI. *Encuesta de Ingreso y Gasto de los Hogares*. México, INEGI. (SPP), 1983.

9. Ponce y Alonso, *op.cit.*, p.129

En buena medida la ampliación de ese mercado sí tuvo una asociación significativa con el ensanchamiento que experimentaron los sectores medios, principalmente urbanos. Estos, durante los setenta empezaban a tener una forma y estilos de vida que, de haberse tomado como indicadores de desarrollo, la conclusión inevitable hubiera sido la siguiente: México se encontraba en pleno proceso de desarrollo.

La ilusión duró poco. El ascenso rápido de algunos de los segmentos sociales medios a formas de vida nuevas fue tan vertiginoso como su descenso. La crisis económica se encargó de hacer esa ilusión algo volátil. Se regresó a una realidad, aunque distinta si se le compara con la previa: la existencia de sectores medios pero empobrecidos.

La crisis mexicana de los ochenta se ha encargado de acentuar nuestra ancestral desigualdad. Ha hecho más notorias las contradicciones y las tensiones de nuestra estructura social.

Valgan algunos datos que muestran cómo la décimacuarta economía del mundo entró en un acelerado descenso en un lapso tan corto.

En 1983 respecto de 1982, el PIB se contrajo en 5.3% y el empleo formal decreció en 1.5% a pesar de la expansibilidad de la población económicamente activa debido, de manera principal, al crecimiento demográfico. La inversión fija bruta, en ese breve lapso de un año, cayó en 24.9% dentro de un marco inflacionario por arriba del 80%.

Las consecuencias se reflejaron de inmediato en el poder adquisitivo de casi todos los segmentos sociales. Los más afectados, como es la regla en toda crisis, fueron aquellos ubicados en los escalones más bajos de la pirámide social: aquellos que devegaban el salario mínimo vieron de-

crecer, entre 1982 y 1983, su poder adquisitivo en 16.8%.¹⁰ En un sólo año, para reiterar, se produjo un impacto de fuertes magnitudes no sólo para aquellos que tenían el mínimo de subsistencia sino también para otros integrantes de la estructura social: los segmentos medios. Estos pasaron la factura de ese costo en las pasadas elecciones de julio de 1988. Y no sólo éstos, por supuesto: hay que ver la cuantía y, sobre todo, el significado del voto de oposición. Casi el 50%, en su conjunto, reconocido de manera oficial, se manifestó contra el sistema.

Pero, para anotar, los de abajo —con menor capacidad de expresión y de protesta que los de en medio— resistieron mucho más el impacto de nuestra modernización regresiva. Esos, "los de abajo" (evocando a Mariano Azuela), los del salario mínimo, en cuatro años sintieron las consecuencias de cómo su poder adquisitivo se redujo en 33% (1982-1986) y casi 50% si se considera, como punto de referencia, el año de 1976.

Lo anterior se complementa si se toma en cuenta la participación de los asalariados en el ingreso disponible. En 1982 fue de 40.2%, pero en 1983 su participación se reduce en más de seis puntos llegando a 34.1%, tendencia que prosigue, de manera más o menos acentuada, pero al final de cuentas descendente para llegar en 1986 a 30.6%. Como dicen Cortés, Hernández y Rubalcava: (Entre 1982 y 1986) "los asalariados perdieron casi 11% de su participación en el in-

10. Los datos anteriores provienen de un trabajo escrito por Fernando Cortés, Enrique Hernández y Rosa María Rubalcava, *op.cit.* Los datos en que se basan estos autores fueron elaborados por el Banco de México, la Secretaría de Programación y Presupuesto y la Agencia CIEMEX-Wharton.

greso —es decir casi una cuarta parte— a consecuencia de la política salarial instrumentada y de la muy escasa creación de empleos en el período...".¹¹

La política salarial de la actual administración (1982-1988) fue una consecuencia de la política de tratar de contener el proceso inflacionario que, como avalancha, cayó sobre esa administración. Hereda una inflación de 100% y, a pesar de que en los años subsiguientes ésta tiende a reducirse, de nueva cuenta en 1986 y 1987 renace con particular vigor sobrepasando la cifra de tres dígitos: 105.7% y 159.2%, respectivamente, para los años mencionados.

La inflación, en esta ocasión, no se asoció con crecimiento del producto interno bruto, como fue el caso de los años del "boom petrolero"; por el contrario se asoció con estancamiento, impredecibilidad, especulación y deterioro social de casi todos los sectores sociales.

Habría que aclarar un punto: la crisis económica del país que, como se insinuaba, recrudece las inmemoriales discrepancias de nuestra sociedad no tiene una correlación orgánica con crisis política. A pesar de los cambios que, en particular este año de 1988, han ocurrido, cambios que han tenido mucho que ver con una participación de la sociedad, y que dan lugar a un México "nuevo" e inédito, no se cuenta con evidencia para decir que México se encuentra sumergido en una crisis política. Datos, en efecto los hay, para demostrar implacablemente nuestra crisis económica. Datos los hay también pero para demostrar un cambio, sin duda significativo, de nuestro sistema

11. *Ibid.*, p.8.

político. No es el mismo el día de hoy incluso si se le compara con el que era hace unos meses, antes de julio de 1988. Pero son dos cosas distintas. Tal vez lo que pueda decirse es que la crisis económica en gran medida ha contribuido al cambio del sistema político e incluso de su armazón principal: el Estado. Pero no es aceptable desprender e inferir una crisis política de nuestra crisis económica.

Todavía hoy, finales de 1988, el sistema político mexicano tiende a la estabilidad y sus instituciones, aunque erosionadas por el tiempo, por una sociedad que ha crecido, que se ha vuelto más contestaria y menos "conformista", han sido capaces de regular el conflicto. Se inicia, de cualquier forma, desde el ángulo que uno quiera verla, una transición política que, en mi intuición, tendrá dos componentes principales. Por una parte, tendrá lugar dentro de marcos institucionales. No obstante, por la otra, éstos cambiarán. Su redefinición será hacia formas más democráticas y participativas que tendrán que acoger a una sociedad más plural y más urbana.

Ahora bien, es válido preguntarse por qué, en México, no ha habido un estallido social que hubiera sido esperable dada la magnitud y profundidad de su crisis económica. Además de la idea de que su sistema político todavía ha sido capaz de regular el conflicto hay otros factores —hipótesis— que tienen que ver con las escasas manifestaciones de violencia y de protesta.

Un estudio realizado en tiempos recientes demuestra que a pesar de la crisis económica, de la envergadura, de la que sufrimos y de la que no se tenía experiencia previa en el país, los mexicanos esperaron hasta las elecciones constitucionales

del 6 de julio de 1988 para expresar su protesta.¹² De lo anterior puede desprenderse que no obstante el deterioro económico y social de los mexicanos hay todavía un compromiso con el orden social, con las instituciones.

A lo anterior podría agregarse, con base en la información disponible, que a partir de la crisis los conflictos de huelgas disminuyen. La crisis ha funcionado más como un dique que contiene que como un activador del conflicto. Preservar el empleo es prioritario. La protesta se guarda para tiempos "mejores".

Por otra parte, y para fundamentar un poco más lo anterior, las razones siguientes también pueden considerarse: 1) los pobres han podido sobrevivir porque se han incorporado en números crecientes a la fuerza de trabajo y 2) la llamada economía informal ha funcionado como una válvula de escape ante la "cristalización" de la economía formal.¹³ Aparentemente, la economía informal ha compensado la caída de las tasas de absorción de fuerza de trabajo en la economía formal y ha aumentado el trabajo en actividades económicas en pequeña escala tal como lo sugiere otro trabajo relacionado con el tema.¹⁴

Influye también la incorporación de la fuerza de trabajo femenino.¹⁵ En el mercado lo que sig-

12. El estudio pertenece a Carlos Rico y la cita se ha tomado del artículo de Rafael Segovia, "Mexico's Future: Opportunities and Constraints". Discurso pronunciado en la conferencia *Overcoming Constraints on Mexican Development*. Universidad de Brown, noviembre 3-5 de 1988 (mimeo).

13. Cortés, Hernández y Rubalcava, *op.cit.*, p.24.

14. Cf. Brígida García. "Aumenta el trabajo en actividades económicas de pequeña escala". *Demos*, núm. 1, 1988.

15. Al respecto, véase Orlandina De Oliveira. *Empleo femeni-*

nifica que ya no es el hombre el único capaz de enfrentar a la crisis y sus consecuencias sino se trata más bien de una estrategia de sobrevivencia familiar; una sobrevivencia, sin embargo, que está en los límites de los mínimos de subsistencia.

En síntesis México se transformó notablemente en las últimas cuatro décadas; en todos los órdenes. No obstante su ritmo de cambio y de crecimiento se han detenido, inaugurándose una época de gran crisis, a partir de 1982, de la que no se ha salido y que, todo parece indicar, no se saldrá en el corto plazo.

El contexto mexicano en el decenio de los noventa

Será un decenio difícil. Tal vez el más difícil si se considera la época del México postrevolucionario. De todos es conocida la enorme tasa de crecimiento poblacional que experimentó el país. De una población de 25 millones en 1950, pasa a 83 en 1988 y para el año 2000 la hipótesis "programática" indica una cifra no menor de 100 millones. En 50 años, se multiplicó por cuatro y sus demandas se multiplicarán por "N".

La sociedad no sólo creció, también se urbanizó. México dejó de ser esa sociedad rural tal como fue retratada en los análisis que se hicieron en los años cincuenta y sesenta.¹⁶

cias recientes. México, El Colegio de México, 1988 (mimeo)

16. Por ejemplo, podrían consultarse los trabajos de González Cosío, op.cit., y José Iturriaga. *La Estructura Social y Cultural de México*. México, Nacional Financiera, 1951

Al considerar a la población que habita localidades de 15.000 habitantes o más, por cierto un mejor indicador que el de la definición censal que se basa en el criterio de habitantes radicados en localidades de más de 2.500 habitantes, nos encontramos que en 1950 el porcentaje urbano del país era de 27.96%. En 1980, esa cifra casi se duplica llegando a 54.50%. Para 1990 la estimación sugiere una proporción de 63.4% y para el año 2000, a sólo 12 años de distancia, llegará a 71.2%.¹⁷

La sociedad mexicana se urbanizó en su conjunto, en muchas de sus regiones, a pesar de que en este proceso sobresale la macrocefalia representada por la ciudad de México. En los ochentas, el área metropolitana de la ciudad de México concentra el 22% de la población y, en ella, se generaba el 44% del PIB.¹⁸

No sirve lo anterior para decir, de manera simplista, que México será un país cuya población será predominantemente urbana, tanto en la actualidad, como hacia finales del siglo.

Sirve para inferir y "pronosticar" que las demandas de una población urbana serán completamente distintas a las que el Estado Mexicano, su sistema político y su economía *were used to deal with*.

Así, se demandarán más empleos urbanos (más costosos de crear) para una población económicamente activa que tenderá a crecer a tasas superiores a las de la población. Esta crecerá a

17. Ponce y Alonso, *op.cit.*, p.124.

18. Victor Urquidi, *op.cit.*, p.7. De acuerdo a los cálculos de Ponce y Alonso para el año 2000 la población de la ciudad de México será de 26 millones (aproximadamente el 26% respecto del total).

un ritmo de alrededor del 2% en tanto que la PEA hará a una tasa cercana al 3% durante los noventa.

Se demandará más vivienda y, en general más servicios que en su conjunto impondrán una fuerte presión al Estado mexicano. Así, no es lo mismo lidiar con una sociedad de rasgos rurales y de tamaño "pequeño" que con una urbana y de gran tamaño la que, además, seguirá siendo expansiva.

La dinámica demográfica que ha adquirido el país redefinirá, sin duda, las relaciones económicas, políticas y sociales. Nuestra pirámide de edades, dado el descenso que ya ha experimentado la tasa de crecimiento poblacional, cambiará también -de hecho el cambio ya se está dando- lo que implica un "engordamiento" en su parte media. Estamos dejando de ser una sociedad de infantes y adolescentes y estamos empezando a ser una sociedad de adultos jóvenes y de adultos: gran transformación.

No serán, en consecuencia, las mismas demandas. Ya la demanda no se dirigirá, de manera predominante, al sistema educativo básico. La demanda se orientará hacia el mercado de trabajo y hacia los niveles de educación superior y medio superior. Una estimación indica que el 40% de la población total, en el año 2000, demandará educación en todos sus niveles. Pero, lo importante, es que una cuarta parte de esos 40 millones de demandantes -para el año 2000- lo hará en los niveles antes mencionados.

En medio de una crisis, como la que hoy en día experimentamos, no se le ve una salida fácil al problema de la demanda "societal", por cierto inevitable, que tendrá que enfrentarse en el próximo decenio: el decenio crucial de los noventa.

Desde otra perspectiva, y considerando el impacto poblacional en el sistema político y, tomando en cuenta, además, que se trata de una sociedad ávida de participar y de expresarse, las cifras no sólo implican un reto a ese sistema sino conllevan el germen ineluctable de una redefinición del mismo.

Así, el 61% de la población, aproximadamente (61 millones de ciudadanos) en el año 2000 tendrán derechos políticos —40% más que en 1988— que sin duda redefinirán el carácter de nuestro sistema: habrá más ciudadanía y, en consecuencia, tendrá que haber una representación popular mucho más real que *formal*. Como dicen Ponce y Alonso en su trabajo: habrá una población nacional potencialmente más activa en política que, además, se irá haciendo más vieja (más madura, diría yo).¹⁹

De nueva cuenta: entre los cuarenta y los ochenta México experimentó un gran cambio. Su economía cambió y su sociedad también lo hizo. Esta se escolarizó más. A pesar de que hay todavía fuertes carencias en este aspecto, la educación como valor, es tal vez el mejor redistribuido en el México postrevolucionario. La educación, como pivote del cambio, hizo de la sociedad mexicana una mucho más propensa a participar, a expresarse y, por qué no, a protestar. Sus cambios y sus rasgos, implícitos en la breve descripción que se ha hecho aquí, sugieren con fuerza que los noventa serán testigos de un México distinto al de cualquier México previo a este decenio.

19. Ponce y Alonso, *op.cit.*, p.84.

*¿Qué hacer
con la desigualdad?*

¿Qué hacer con la desigualdad, que la sociedad ya no acepta y que el Estado, aunque fuerte —hasta ahora— no ha sabido combatirla?

Empecemos con aspectos situaciones y circunstancias internas. El Estado Mexicano postergó la redistribución en aras del crecimiento: crecer primero redistribuir después fue el principio desde la segunda mitad de los años cuarenta. Como lo expresó González Casanova en un conocido trabajo²⁰ "el factor esperanza" penetró a la sociedad mexicana y ésta, esperó. El discurso oficial pedía un sacrificio de "corto plazo" para tener, en el mediano y en el largo plazos la compensación correspondiente al sacrificio que hasta ese momento —largo por cierto—, se había hecho. No se dio tal compensación. Sin embargo, el factor esperanza —y sus implicaciones— contribuyó a que el Estado mexicano gozara de legitimidad y de la estabilidad política que le acompañó: ambas crecieron tomadas de la mano a pesar de nuestras discrepancias, de nuestras injusticias, en una palabra, a pesar de nuestras contradicciones.

La crisis, insinuada desde los setentas y confirmada en el actual decenio, tiene dos salidas, no voluntaristas sino estructurales: crecer y redistribuir. Las políticas estatales y públicas tendrán, necesariamente, que orientarse hacia esos caminos. Si la redistribución se postergó, en aras de un México "mejor" y se aceptó —había legitimidad política — hoy nos enfrentamos a la situación

20. Cf. Pablo González Casanova. *La Democracia en México*. México, ERA, 1965.

de que el crecimiento es importergable para hacer, ahora sí, efectiva la redistribución. ¿Con qué fin?: ganar la legitimidad perdida.

Hasta los setentas parecía no haber una relación significativa entre redistribución de los beneficios del desarrollo y legitimidad política. Un estadístico –ese especialista versado en los números– nos hubiera dicho que la correlación entre ambos fenómenos no era significativa. Hoy, el mismo especialista –si hubiera continuado estudiando– nos indicaría que habría encontrado una correlación negativa y, por añadidura, significativa: a mayor desigualdad de la distribución de ingreso menor la legitimidad política del sistema político. Como conclusión la aceptaríamos. Para hacerla positiva, nos encontraríamos frente a frente al reto: crecer para redistribuir.

Nos encontramos ante un *impasse*. Para redistribuir –hacer efectivo, en otras palabras, el desarrollo social, usando una vieja terminología–, tenemos que desarrollarnos en lo económico.

En la vieja tesis Lipsetiana presentada en toda su grandeza a principios de los años 60: la redistribución acompaña a la democracia y ambas son consecuencias del desarrollo económico.²¹

No puede haber democracia sin recursos económicos. Ambos se acompañan pues son siameses.

Ahora bien para crecer y disponer de esos recursos tenemos que superar dos grandes problemas. El primero, considerando nuestra actual circunstancia latinoamericana, es superar el problema de la deuda externa. Por la irresponsabilidad –o por el acuerdo, como se quiera– de deudores y acreedores nos encontramos en un

21. S.M. Lipset. *Political Man*. Nueva York, Doubleday, 1960.

callejón sin salida. América Latina debe 430 mil millones de dólares. De esos, 106 mil millones le corresponden a México. Significa, en pocas palabras –servicio y deuda– el 6% del PIB de una nación que se empobrece cuando, hasta hace poco, daba la impresión de que se expandía y modernizaba.

The debt burden, como se dice en otros idiomas, es el principal obstáculo del crecimiento y la "causa" fundamental de nuestro estancamiento, de nuestro decrecimiento del poder adquisitivo, de nuestra inflación. La carga de la deuda se volvió inmanejable y, peor aún, en contra nuestra: no es posible el crecimiento con ese lastre estructural que nos envuelve.

El 6% del PIB sale de nuestras fronteras, visto el problema en su dimensión externa. Viéndolo desde la perspectiva "doméstica", en 1982 el 17.9% del presupuesto de egresos de la federación se canalizaba a la deuda pública (interna y externa). Cinco años después el monto ascendió a 51.8%.²² Deuda externa, impagable, hay que reconocerlo, tiene una fuerte relación con estancamiento: condición necesaria para el autoritarismo y negación inevitable de la aspiración societal: vivir un poco mejor en marcos políticos democráticos.

Desde un punto de vista interno: una menor desigualdad tiene que asociarse con una mayor democratización. En México, han fracasado todos los intentos de reforma fiscal a pesar de ser éstos tenues. No habían –ni hay todavía– las condiciones democráticas para llevarlas a cabo.

22. Datos oficiales sintetizados en un artículo de Jorge Padua. *Los Desafíos del Sistema Escolar Formal en los Albores del Siglo XXI*. México, El Colegio de México, 1988

Pensando en los últimos tiempos: en 1972, año perteneciente a una administración cuyo proyecto político tenía tintes populistas pero con "ganancias" redistributivas, se intentó instrumentar una reforma fiscal más o menos importante. No sólo no se logró, a pesar de la fuerza presidencial que encabezaba el proyecto, sino que cayó el Secretario de Hacienda para dejar las cosas como estaban: intocables.

México enfrentó -y todavía enfrenta- una asincronía²³ la Germani: con su crisis y sus problemas se modernizó en lo económico pero se rezagó enormemente en lo político.

Lipset, hace ya varios años, anotaba algo que parece ajustarse a nuestra situación. "Si las naciones se 'desarrollan' en una sola dimensión -la económica por ejemplo- pero resisten el cambio en las dimensiones políticas o sociales, el resultado será el tener fuertes tensiones."²⁴

Lipset ejemplifica con el caso alemán de la pre-guerra (2a. por cierto) en el que las clases dominantes se resistieron y, por tanto, no atendieron las demandas de los nuevos grupos sociales, demandas basadas en derechos adquiridos dado el desarrollo de la economía alemana. Esas clases buscaron preservar las relaciones sociales de una sociedad más bien de corte preindustrial. Sabemos el desenlace. En México algo de lo mismo

23. Cf. Gino Germani. *Política y Sociedad en una Época de Transición*. Buenos Aires, Paidós, 1962.

24. Cf. S.M. Lipset. "Introduction". En T.H. Marshall. *Class, Citizenship and Social Development*. Nueva York, Doubleday, 1965, p.14.

nos está pasando: nuestra sociedad, en lo político, la dejaron rezagada porque la modernización económica y sus concentrados beneficios en un reducido por ciento de la población tenían que preservarse: intereses intocables.

Sin embargo, el día de hoy, la sociedad mexicana tiene ya algunas condiciones que pueden rebasar al sistema político. Si sucediera ese desbordamiento no cabe duda que el estallido social sobrevendría. Se está a tiempo: la compensación de la asincronía mexicana se da ahora en la dirección contraria. El sistema político tiene que alcanzar a su sociedad, una sociedad que bien que mal se escolarizó, se urbanizó, se pluralizó y, por ello, se está haciendo —sino es que ya se hizo— más competitiva y contestataria. En una palabra la democracia política se hace la condición necesaria y suficiente para redistribuir, para aminorar nuestra ancestral desigualdad. No hay otro camino. Si desde un Estado democrático se dictan las políticas para nivelar la riqueza —o la pobreza— serán entonces las políticas legítimas ante las que ninguna clase económicamente dominante tendrá la capacidad de cuestionar.

No se hará de la noche a la mañana. Será un proceso gradual, de años: pero hay que empezar.

Finalizo con una reflexión de Cosío Villegas:

"...el éxito de un cambio social depende no de la buena intención de producirlo ni tampoco de su bondad intrínseca, sino de crearle condiciones propicias a su entendimiento, a su aprobación y ejecución. Hacerlo supone, desde luego, un gran talento político, capaz de crear esas condiciones, y la necesaria perspicacia para

anticipar la forma mejor de que la *sociedad lo entienda y apruebe*".²⁵

Ese es nuestro reto, el reto mayor de nuestra historia. El reto del próximo decenio.

25. Cf. Daniel Cosío Villegas. *El Sistema Político Mexicano*. México, Joaquín Mortiz, 1972, p.105. (El subrayado es de l autor).