

Distribución del ingreso, empleo y precios relativos

SAÚL TREJO REYES*

El tema de este trabajo se deriva del convencimiento de que a mediano y largo plazo estas tres variables están estrechamente vinculadas entre sí y con el grado de eficiencia del sistema económico en su conjunto. La posibilidad de mejorar la distribución del ingreso depende de la capacidad de creación de empleos con una remuneración adecuada y de la acción gubernamental directa orientada a satisfacer las necesidades básicas de alimentación, educación, salud y vivienda de las grandes mayorías de la población. Ello requiere no sólo de ciertos patrones sectoriales de crecimiento y un nivel adecuado de actividad tecnológica nacional, sino también de un patrón adecuado de localización geográfica de la actividad económica. Lo anterior significa eficiencia en el funcionamiento del sistema económico.

No podría ser de otra forma, pues, en una sociedad que será inevitablemente urbana, la eficiencia del proceso de urbanización es de gran importancia; de no lograrse, podría crecer en forma por demás alarmante el uso ineficiente de recursos que ya es evidente hoy en día como resultado de la aglomeración urbana no planeada en el Valle de México. Por las razones señaladas y otras que se apuntan en el texto que sigue, la búsqueda de la eficiencia, en el sentido social más amplio, debe constituir una de las características definitorias de la política económica durante los próximos años.

La evolución de los patrones de distribución del ingreso durante los últimos treinta años refleja de manera directa las transformaciones que ha experimentado el aparato productivo nacional y el resultado de diversas políticas gubernamentales en relación a los grupos más pobres de la sociedad. Para comprender mejor las perspectivas de mejoramiento en la distribución del ingreso personal en México es conveniente separarlo en tres componentes distintos: el ingreso monetario y en especie, las transferencias del sector público y, por último, la disponibilidad de bienes públicos a los cuales el individuo tiene acceso. Por bienes públicos se hace referencia a los que tienen

esa característica en el sentido económico, es decir, que pueden ser consumidos o disfrutados por un individuo sin que ello disminuya la cantidad disponible, dentro de ciertos límites, para el disfrute de otros.

En el cuadro 1 se muestran los resultados de diversas encuestas levantadas a partir de 1950 para conocer el patrón de distribución del ingreso en México. Es bien sabido que existen problemas de comparabilidad entre las diferentes encuestas y entre éstas y la información censal utilizada para 1950. Igualmente, existe un problema de subestimación del ingreso en los niveles superiores y de sobrestimación en los inferiores, además de los problemas derivados de la concepción misma de las encuestas.

A pesar de los problemas señalados, es ilustrativo analizar la evolución aparente del ingreso monetario de diversos estratos de la población durante los últimos tres decenios. Si se divide a la población en deciles, de acuerdo con el cuadro mencionado, se aprecia un resultado de gran importancia. Excepción hecha del decil más bajo, los siguientes deciles reflejan un incremento real considerable en el ingreso monetario de la población entre 1950 y 1977. Es decir, si se toma como base el ingreso monetario implícito en la distribución porcentual del ingreso y, por otra parte, el incremento observado en el producto nacional bruto durante las últimas tres décadas, puede apreciarse que cada uno de los grupos ha mejorado sustancialmente su ingreso.

Si se compara el ingreso real de cada uno de los deciles de la población en 1950 y 1977 (véase el cuadro 2) se infiere que el modelo mexicano de desarrollo ha permitido la incorporación de un número creciente de personas a niveles de ingreso que antes sólo eran accesibles a grupos limitados de la población.

En 1950, el ingreso promedio de las personas que se encontraban en el noveno decil se refleja en que este grupo recibió 13.89% del ingreso nacional. En términos comparativos, puede decirse que cada familia en ese estrato tenía un ingreso de 13.89. Sólo alrededor de 15% de la población del país se encontraba en niveles de ingreso superiores. Dado que en 1950 la población del país estaba integrada por 4.5 millones de familias, 675 000 tenían un ingreso igual o superior al señalado. Para

* De la Oficina de Asesores del Presidente de la República. Las opiniones expresadas en este trabajo son estrictamente personales.

CUADRO 1

Distribución del ingreso en México
(Porcentajes del ingreso percibido por las familias)

Deciles ¹	1950	1958	1963	1968	1970	1975	1977
I	2.43	2.32	1.69	1.21	1.42	0.35	1.08
II	3.17	3.21	1.97	2.21	2.34	1.39	2.21
III	3.18	4.06	3.42	3.04	3.49	2.50	3.23
IV	4.29	4.98	3.42	4.23	4.54	3.54	4.42
V	4.93	6.02	5.14	5.07	5.46	4.96	5.73
VI	5.96	7.49	6.08	6.46	8.24	6.57	7.15
VII	7.04	8.29	7.85	8.28	8.24	8.52	9.11
VIII	9.63	10.73	12.38	11.39	10.44	11.51	11.98
IX	13.89	17.20	16.45	16.06	16.61	16.84	17.09
X.a	10.38	10.24	13.04	14.90	11.52	43.40	12.54
X.b	35.10	25.46	28.56	27.15	27.69		25.45
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

1. Número de familias de cada decil (10% de las familias totales): 1950, 449 997; 1958, 640 538; 1963, 732 964; 1968, 827 765; 1970, 889 175; 1975, 1 020 893; 1977, 1 100 000.

Fuente: Secretaría de Programación y Presupuesto, *Escenarios económicos de México, 1981-1985*, México, 1981, p. xxxiii.

1977, sin embargo, de un total de 11 millones de familias, 6 millones (55% del total) registraban ingresos superiores al señalado, en términos reales, según se muestra en el cuadro 2. Lo anterior significa que, en este lapso, más de cinco millones de familias fueron incorporadas a lo que en 1950 podía, en términos generales, considerarse un ingreso satisfactorio.

Lo anterior no significa que el nivel de ingreso que este 55% del total de las familias había logrado en 1977 pueda conside-

CUADRO 2

Distribución del ingreso por deciles, 1950-1977
(Base: ingreso nacional 1950 = 100)¹

Decil	1950	1977	Incremento anual (%)
I	2.43	2.31	0.0
II	3.17	4.71	1.5
III	3.18	6.88	2.9
IV	4.29	9.41	3.0
V	4.93	12.20	3.4
VI	5.96	15.23	3.5
VII	7.04	19.40	3.8
VIII	9.63	25.52	3.7
IX	13.89	36.40	3.6
X.a	10.38	26.71	3.6
X.b	35.10	54.21	1.6
Total ingreso nacional	100.00	213.00	2.85

1. En 1950-1977 la población aumentó de 100 a 247, un incremento medio anual de 3.4%. El producto nacional se incrementó de una base 100 a 528, lo cual implica un incremento per cápita de 100 a 213. La segunda columna del cuadro muestra el ingreso relativo de los diferentes grupos para 1977, con base en lo que esos grupos recibieron en 1950.

rarse satisfactorio en la actualidad. Sin embargo, existen varias implicaciones para la política económica futura. En primer lugar, que cinco millones de familias hayan podido incorporarse al nivel de ingreso que sólo alcanzaban las 900 000 de mayor ingreso en 1950, en un periodo de sólo tres decenios, refleja una alta capacidad para incorporar a la creciente población a algunos de los beneficios del desarrollo. En contrapartida, como resultado del incremento demográfico, el número de familias que en 1950 se encontraban abajo del ingreso señalado, y que era de 3.6 millones, en 1977 se incrementó a cinco millones, aun cuando en términos porcentuales este grupo disminuyó casi a la mitad, de 80 a 45 por ciento de la población.

En segundo lugar, el patrón de consumo se ha transformado de forma considerable durante los últimos tres decenios, de manera tal que lo que en 1950 constituía un ingreso adecuado ya no lo es necesariamente en la actualidad. Ello se debe no sólo a la incorporación de nuevos bienes a los patrones de consumo como resultado de la publicidad y de cambios tecnológicos provenientes del exterior, sino también, en buena medida, a que en las grandes ciudades elementos tales como el transporte y la vivienda representan un costo muy elevado que aparece en una explicación superficial como ingreso del trabajador. Se ha roto, evidentemente, la relación directa entre ingreso y bienestar, al no existir una contabilidad adecuada de lo que es ingreso real para el trabajador y lo que es un costo relacionado con la obtención de su ingreso.

Por otra parte, es evidente en la gráfica 1 que el decil de la población con menores ingresos ha mantenido prácticamente su nivel real de ingreso a partir de 1950. Ello indica que las diversas políticas gubernamentales no se han orientado hacia el mejoramiento de este grupo, ya sea por su aislamiento geográfico o como resultado de la falta de organización y poder político de los grupos más pobres de la sociedad. En otra forma, puede decirse que han fracasado las políticas orientadas a elevar el bienestar de los grupos más pobres. De ahí que siga existiendo en la actualidad, y a pesar de la mejoría del resto de la población, un grupo sumamente pobre, cuya miseria deriva en buena parte de su falta de acceso a los mecanismos de transferencia del Estado y, por consiguiente, de su falta de capital humano.

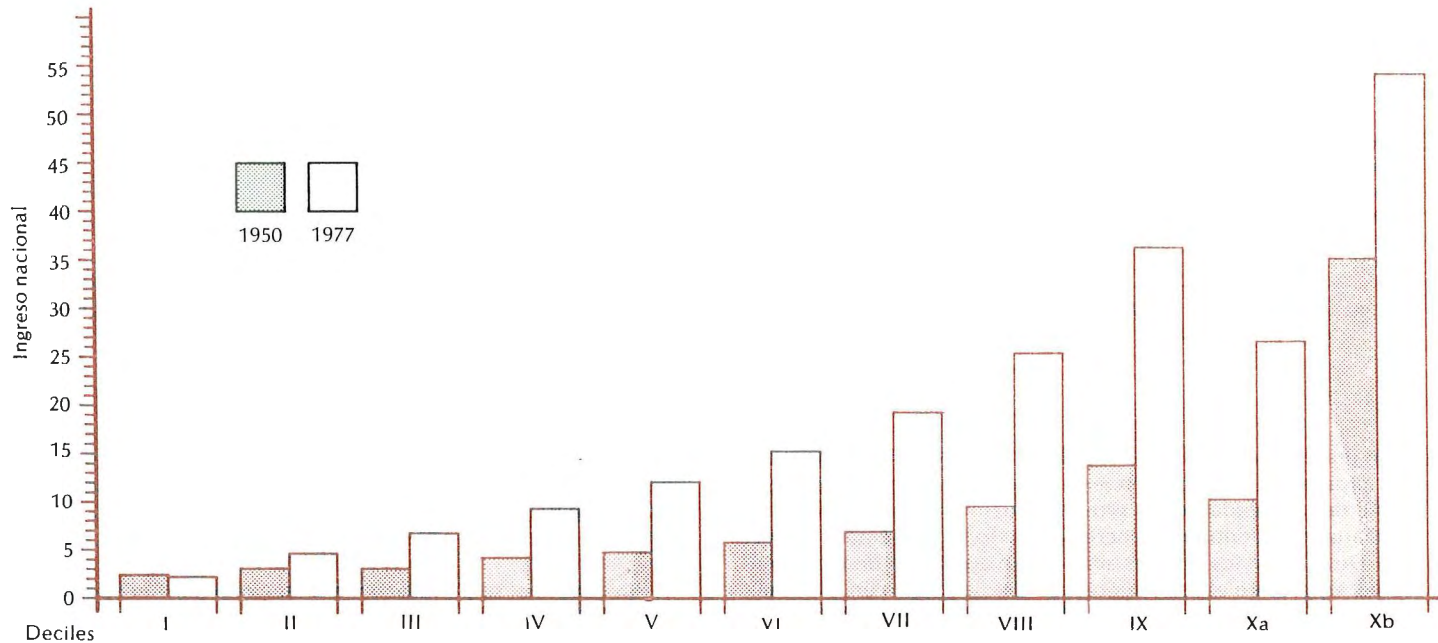
Del análisis precedente se desprende la necesidad, para la formulación de la política económica y social para los próximos años, de enfatizar el uso de instrumentos y políticas que en el pasado han recibido relativamente poca atención. En este contexto, resaltan cinco áreas de gran importancia.

En primer lugar, debe señalarse la importancia de las políticas orientadas a modificar el patrón de consumo de la población, a fin de evitar hasta donde sea posible el uso dispendioso de los recursos del país. El manejo de los medios masivos de comunicación, así como el ejemplo de austeridad del sector público, deberán desempeñar un papel central en esta estrategia. Sin embargo, dado que de ninguna manera se trata de disminuir el bienestar, sino el dispendio, puede esperarse un rendimiento social muy positivo como resultado de este tipo de políticas.

En segundo lugar, es necesario replantear a fondo la política gubernamental de servicios públicos, en los niveles federal, estatal y municipal, tanto de los prestados por entidades gubernamentales

GRÁFICA 1

Distribución del ingreso por deciles, 1950-1977
(Base: ingreso nacional 1950 = 100)



mentales como por el sector paraestatal. Es necesario no sólo garantizar el acceso a los servicios básicos para los grupos más pobres, sino también evaluar el grado de congruencia entre la política de oferta de dichos servicios y los objetivos de eficiencia del proceso de desarrollo económico. Con frecuencia, la dotación de estos servicios resulta excesivamente cara y onerosa para el Estado, por lo cual deben explorarse nuevas formas de organización y financiamiento de la oferta, buscando una mayor participación social y evitando la dispersión excesiva de estos servicios en unidades pequeñas y costosas.

Tercero, las políticas de capacitación y productividad cobrarán durante los próximos años una importancia creciente, tanto para los individuos como para las empresas. El problema de productividad radica sólo en parte en los trabajadores y en la relación obrero-patronal. Mucho más importante es la capacitación de los grupos directivos de las empresas, así como la realización, por parte de las mismas, de todas las actividades conducentes a un rápido crecimiento de la productividad total de los factores empleados en el proceso productivo. La modificación de la productividad implica la transformación gradual de la empresa en sí.

Cuarto, serán de gran importancia las políticas para transformar la "mezcla" de empleos de nueva creación. Al respecto, debe hacerse hincapié en la necesidad de integrar la política de desarrollo tecnológico con las políticas de industrialización. Sólo cuando un país logra desarrollar procesos tecnológicos que le permitan la autodeterminación en la materia, logra aprovechar plenamente el efecto multiplicador de la inversión sobre la creación de empleos de alta productividad e ingreso. La posibilidad de instrumentar políticas de este tipo, con resulta-

dos significativos a mediano plazo, depende de manera importante de la racionalización de los procesos de adquisiciones de bienes y servicios por parte del sector público, así como de la posibilidad de implantar sistemas que permitan planear dichas adquisiciones con suficiente anticipación.

Por último, las políticas de urbanización y localización geográfica de la actividad económica deberán incorporarse de manera explícita en la formulación de la política de inversiones públicas y privadas, como un factor determinante. Durante los últimos decenios el escaso ahorro de la sociedad mexicana se ha destinado cada vez más a pagar los crecientes costos de la aglomeración excesiva de la actividad económica y de la población en un número reducido de grandes ciudades. Se ha caído así en un círculo vicioso que afecta de manera directa la eficiente utilización de recursos en la economía nacional y su capacidad de crecimiento. La concentración de recursos para dotar a las ciudades de servicios que no se cobran a su costo de producción implica con frecuencia que se incremente aún más la demanda de dichos servicios, con lo cual se amplía la brecha entre la capacidad financiera de las ciudades y la magnitud de las demandas que deben afrontar. En consecuencia, no sólo debe modificarse el patrón geográfico de las inversiones, sino que deben cuidarse las políticas de precios para los bienes y servicios en cuestión.

ESTRUCTURA OCUPACIONAL

La transformación de la estructura ocupacional durante el último decenio básicamente reafirma las tendencias observadas a partir de 1940. En primer lugar, el sector industrial en apariencia recuperó su tendencia a incrementar su participa-

CUADRO 3

Estructura sectorial de la ocupación, 1940-1977
(Miles)

	1940	%	1950	%	1970	%	1977	%
Población total	19 654		26 282		50 695		63 821	
PEA	6 055	100.0	8 272	100.0	12 955	100.0	18 042	100.0
Agropecuario	3 831	63.3	4 824	58.3	5 145	39.7	7 272	40.3
Minería e industria	943	15.6	1 319	16.0	3 168	24.5	4 456	24.7
Transportes	149	2.4	211	2.5	391	3.0	534	3.0
Comercio y servicios	776	12.8	1 248	15.5	3 097	23.9	5 780	32.0
Gobierno	192	3.2	279	3.4	407	3.1		
Otros	164	2.7	355	4.3	747	5.8		

Fuente: Saúl Trejo Reyes, *Industrialización y empleo en México*, Fondo de Cultura Económica, México, 1973, p. 19, y Consejo Nacional de Población, *México demográfico*, 1979, p. 67.

ción relativa en el total de la población económicamente activa, proceso que parece haberse detenido durante la primera parte de la década de los setenta. Igualmente, las actividades terciarias han continuado incrementando su participación en el PIB. Destaca en los últimos años el elevado ritmo de incremento del empleo en el sector gobierno. Este aumento en la participación relativa de estas actividades urbanas ha ocurrido a costa de la agricultura, pues ha continuado el éxodo del campo hacia las ciudades y, en forma cíclica, hacia Estados Unidos. Durante los últimos años, la incorporación de trabajadores a actividades económicas características del sector moderno de la economía constituye un cambio sustancial en las tendencias que se venían observando, pues dado el elevado ritmo de incremento que experimentó el proceso migratorio campo-ciudad a partir del decenio de los sesenta, se había deteriorado gradualmente la situación en materia ocupacional en el medio urbano, al aumentar la participación relativa de las actividades de tipo tradicional y marginal dentro de la PEA.

A pesar del ritmo satisfactorio de creación de empleos en el último quinquenio, subsiste un grave problema de pobreza en el medio rural. Éste podría considerarse como uno de los elementos básicos del problema de la distribución del ingreso en México. El otro sería la existencia de núcleos importantes de población urbana que viven en condiciones de marginalidad o con ingresos sumamente bajos en las grandes ciudades. El volumen de la PEA dedicada a actividades agropecuarias ha mostrado sólo incrementos graduales y limitados en las últimas décadas, según puede apreciarse en el cuadro 3.¹ Indudablemente, a pesar del mejoramiento en las condiciones reales de vida de buena parte de esta población, dicho grupo tiene una participación decreciente en el ingreso nacional. De ahí que se plantee la necesidad, como se ha señalado, de analizar no sólo la distribución relativa del ingreso, sino también, de manera muy importante, el ingreso real de los diversos grupos de la población. Son de particular importancia en este sentido las políticas orientadas a lograr condiciones de vida aceptables en el medio

1. La cifra correspondiente a 1977 es una estimación que aún no refleja los resultados del Censo de Población de 1980. Sin duda, la PEA agropecuaria resultante de dicho Censo será muy inferior a la estimación señalada.

rural, es decir, aquéllas orientadas a estimular el crecimiento de pequeñas y medianas ciudades en regiones agrícolas y con capacidad para proporcionar niveles de vida adecuados a sus habitantes.

En cuanto al sector urbano, el desarrollo de la economía durante los últimos años ha mostrado que existía una reserva muy limitada de mano de obra calificada. De tal manera, sus ingresos relativos se han incrementado de manera considerable durante los últimos años. Sin embargo, el cuadro de la mano de obra no calificada en el medio urbano es mucho menos halagüeño. Dado que el incremento del salario mínimo en los últimos años ha sido inferior en general al aumento en el índice de precios al consumidor, la mano de obra no calificada se ha podido beneficiar relativamente poco del avance económico. Más bien, se ha incrementado el número de trabajadores que tienen acceso al salario mínimo; sin embargo, ello ha sucedido sobre todo en las ciudades y al tiempo que se han registrado notables aumentos en el tamaño de la población marginal urbana como resultado de la aceleración del proceso de migración rural-urbana que las expectativas de rápido avance económico promovieron en los últimos años.

Las anteriores consideraciones subrayan la necesidad de enfatizar la capacitación y el adiestramiento como parte de las políticas orientadas a mejorar los ingresos reales de las clases populares urbanas. Dada la estructura de la economía urbana, es difícil esperar un incremento significativo en las percepciones reales de los trabajadores no calificados durante los próximos años, debido a que cada vez más el crecimiento del aparato productivo requiere menos mano de obra no calificada y también a que ésta sigue siendo relativamente abundante. Si acaso, se incrementará el volumen de mano de obra empleada en estos niveles de ingreso o en el sector marginal urbano, que crece en forma complementaria al sector moderno de la economía. A pesar de que ello representa una mejora significativa en el aspecto distributivo, no resuelve el problema de incorporar plenamente a los beneficios del desarrollo económico a los grupos más pobres. Si bien desde el punto de vista del migrante a la ciudad su nivel económico mejora de manera notable al dejar la agricultura de subsistencia y pasar a engrosar las filas de los marginados urbanos, este tipo de proceso migratorio agrava

las tensiones sociales y representa una fuerte carga económica para la infraestructura urbana.

POLÍTICAS EN MATERIA DE DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO

Dado el incremento a partir de 1950 en las percepciones reales del 55 % de la población de mayores recursos, es evidente que durante los próximos años no sólo debe aumentarse el ingreso monetario de diversos grupos, sino también debe modificarse la forma de utilización de esos recursos, de tal manera que un ingreso dado genere el máximo bienestar posible. A continuación se señalan, a grandes rasgos, las implicaciones de diversas políticas y la forma en la cual se estima que incidirán en la distribución del ingreso.

1. *Localización de la actividad económica y proceso de urbanización.* Los costos del equipamiento urbano y de dotar a los trabajadores de las grandes ciudades de vivienda, comunicaciones y otros servicios, son bastante más elevados en las grandes ciudades. A pesar de la importancia que se ha dado al desarrollo económico de la provincia, no ha sido posible reducir en forma sustancial el ritmo de crecimiento del área metropolitana de la ciudad de México. Ello se debe en buena parte a la cuantía de la inversión pública en esta ciudad, por lo que ella sigue constituyendo un imán para la población de la provincia. Por otra parte, en términos de la contribución de nuevas inversiones públicas a la capacidad productiva del país, se ha registrado un alto grado de dispendio. Se gastaron grandes cantidades en obras de ornato y en actividades que no contribuyen a incrementar el valor de la producción y no generan nuevos empleos permanentes, sino sólo demanda y empleos durante su construcción. Este gasto es inflacionario, tanto por su forma de financiamiento como por su baja contribución al producto.

Durante los próximos años, a menos que se logre un cambio radical en las tendencias migratorias de los últimos dos decenios, los problemas de la ciudad de México rebasarán todos los límites: urbanísticos, financieros, sociales. La magnitud del problema demográfico requiere medidas verdaderamente drásticas; no se trata sólo de crear algunos incentivos o quitar algunos obstáculos al desarrollo de las ciudades de tamaño medio en provincia. El peso específico del área metropolitana de la ciudad de México y las enormes ventajas que ésta tiene requieren crear contrapesos en la provincia. Además de la reorientación de las inversiones públicas, es esencial replantear la acción gubernamental con respecto a la creación de reservas territoriales en las ciudades de rápido crecimiento, a fin de abaratar uno de los elementos determinantes del nivel de bienestar de la familia, la vivienda.

Ante la actual restricción presupuestal, es de particular importancia otorgar prioridad a la disminución del ritmo de crecimiento de la ciudad de México. Ello implicaría, idealmente, no eliminar las inversiones tendientes a lograr una efectiva descentralización sino, por el contrario, buscar que la reducción presupuestal afecte principalmente a las obras que apoyan la continuación del proceso de crecimiento acelerado de la ciudad de México.

2. *Políticas de consumo.* La deformación creciente de los patrones de consumo de la población, no sólo en materia de alimentos sino de todo tipo de bienes, plantean la necesidad inaplazable de revitalizar la acción del Estado tendiente a in-

formar y orientar al consumidor, así como a establecer normas de producción que garanticen el interés del consumidor frente al de la empresa. Ello permitiría a las empresas producir con mejor calidad (y las obligaría a hacerlo), lo cual repercutiría en beneficio de las grandes mayorías. Es importante recalcar que parte de la pérdida de bienestar por unidad de ingreso en las últimas décadas es consecuencia de cambios en los patrones de consumo inducidos por la acción privada, en busca de utilidades. Naturalmente, buena parte de esta pérdida se debe también a los costos crecientes de la aglomeración urbana para el trabajador individual. Entre éstos quizá los renglones más importantes son los de transporte y vivienda.

3. *Producción de bienes y servicios públicos.* Dada la necesidad de garantizar el acceso de las grandes mayorías de la población a ciertos satisfactores básicos, se requiere incrementar la acción del Estado en renglones tales como servicios de salud, educación, capacitación, recreación, esparcimiento, cultura y producción de satisfactores básicos. Ello implica la necesidad de lograr ahorros y de plantear una forma de administración verdaderamente austera, que elimine obras de ornato y otros tipos de dispendio público. El objetivo sería reorientar la acción del Estado a fin de que ésta responda a las necesidades reales de las grandes mayorías, sin caer en incrementos desbordados del gasto público. La simple expansión de los servicios, con los patrones de organización vigentes, sería sumamente cara e ineficiente. Por ello se requiere transformar los esquemas organizativos, a fin de incrementar la productividad de los recursos físicos y humanos en el sector paraestatal y en la administración central.

4. *Políticas en materia de productividad.* A pesar de los avances de los últimos años, la productividad de la economía mexicana en su conjunto es aún muy baja. A ello contribuyen factores como el creciente gasto en infraestructura en las grandes ciudades, en actividades de escasa o nula productividad, el dispendio y la dispersión en las obras estatales y, de manera muy importante, la corrupción. Ésta genera ineficiencia e improductividad; en última instancia reduce el efecto de la inversión sobre la capacidad productiva, al incrementar significativamente los costos de las diversas obras. Ello sin duda disminuye la capacidad económica del Estado para atender las necesidades de los grupos más pobres, a la vez que, por sus efectos macroeconómicos, significa restringir las posibilidades de crecimiento, debido a que los altos precios resultantes de la baja productividad limitan el tamaño del mercado y los estímulos que una demanda creciente significa para la expansión de las empresas. Por otra parte, la existencia en toda la economía de sistemas y formas de organización de baja productividad implica que las posibilidades de pagar altos salarios a los trabajadores sean en muchos casos limitadas, aun cuando no necesariamente sea así en las grandes empresas. Ello plantea límites muy reales a las posibilidades de mejoría sustancial del bienestar del individuo mediante el salario.

5. *Políticas de capacitación.* La capacitación es la forma más rápida para que el trabajador tenga acceso a mayores ingresos mediante el empleo, en el marco de una economía dinámica. Igualmente, la capacitación de los directivos de alto nivel en las empresas, tanto públicas como privadas, así como en el sector gubernamental, implica el desarrollo de nuevas actitudes y la posibilidad de lograr un mejor aprovechamiento de los recursos productivos del país en el sentido más amplio. Ello re-

dundará en el mediano plazo en beneficio del incremento en el empleo productivo y por tanto mejorará las oportunidades de bienestar para la clase trabajadora.

6. *Política de desarrollo tecnológico.* La única forma de lograr un cambio sustancial en la composición del empleo, incrementando la importancia relativa de los empleos de alta productividad, está ligada a la posibilidad de aumentar la integración del aparato productivo del país, por medio de la incorporación creciente de actividades de desarrollo tecnológico, investigación y organización de la producción. En la actualidad, dada la gran dependencia respecto del exterior en materia de tecnología y bienes de capital, no sólo disminuye de manera importante el efecto multiplicador de la inversión sobre el empleo productivo, sino que también se pierden los mejores empleos, pues éstos están incorporados en el diseño y fabricación de maquinaria, diseño de productos y procesos y en la organización de la producción, quedándole con frecuencia al país sólo los empleos de menor calidad. El grado extremo de esta situación se da en las empresas maquiladoras, que generan fundamentalmente empleos de salario mínimo, sujetos además a las veleidades de la competencia internacional de cualquier país con mano de obra más barata o mejor tipo de cambio en un momento dado. La potencialidad de creación de empleos por medio de este tipo de empresas es por tanto limitado. En la medida en que exista un problema nacional de insuficiencia de empleos bien remunerados, el tipo de empleos que se genera en las maquiladoras seguirá siendo de gran importancia, sobre todo en escala regional.

Las actividades productivas con un alto grado de integración y de actividad tecnológica dentro de la empresa se encuentran en una posición mucho más sólida, no sólo en cuanto a creación de empleos, sino también en cuanto a la competitividad externa de sus productos.

7. *Políticas de organización social para el trabajo.* Dado el elevado costo de creación de nuevos empleos en el sector moderno de la economía, se plantea la necesidad de apoyar técnica y financieramente nuevas formas de organización cooperativa de la producción. Así se podrá aprovechar a corto plazo la mano de obra disponible, sobre todo en el medio rural y en ciudades medianas y pequeñas, y disminuir el ritmo de migración rural-urbana y las desigualdades entre campo y ciudad, a la vez que se incrementa la producción. Dichas organizaciones productivas deberán otorgar un fuerte énfasis a la capacitación de sus integrantes y a métodos de producción que les permitan apoyar, como proveedores, a las empresas existentes, a la vez que orientan también su producción hacia los mercados del exterior. De otra manera, los montos de ahorro que actualmente se invierten, y que ya de por sí representan una elevada proporción del PNB, simplemente resultarán insuficientes ante la magnitud del problema ocupacional. Igualmente, poco se logrará en cuanto a la distribución del ingreso.

Las políticas que se han señalado en esta sección, a pesar de la diversidad de problemas que tratan de abordar, se caracterizan por tener un objetivo común: la eficiencia social, en su más amplia acepción. El dinámico desarrollo económico de México, con un modelo de economía mixta, ha gestado una serie de deformaciones y resistencias propias del mismo proceso. Quizá la mayoría de ellas eran inevitables. Sin embargo, la cambiante situación internacional y la magnitud absoluta de los problemas

que afronta el país como resultado del crecimiento demográfico, y sobre todo de la urbanización, hacen necesario efectuar modificaciones como las señaladas. Éstas, en una forma u otra, se han discutido en el país durante los últimos meses.

PRECIOS RELATIVOS: EVOLUCIÓN Y SIGNIFICADO

El patrón de precios relativos en la economía mexicana ha sufrido cambios importantes durante el proceso inflacionario. Estos cambios han sido más trascendentes durante el decenio de los setenta que en la década anterior. Por ello, la capacidad relativa de cada sector para financiar de manera no inflacionaria su crecimiento se ha diversificado, razón por la cual la capacidad de producción de ciertos sectores no ha crecido al mismo ritmo que la demanda, lo cual ha dado lugar a crecientes importaciones. Ello ha significado también que las divergencias entre el patrón interno de precios y la estructura internacional de éstos se hayan ampliado cada vez más, con lo cual se han deformado considerablemente los incentivos para la producción en diversas ramas de la actividad económica.

Lo anterior ha traído consigo serios problemas para el financiamiento de los sectores clave de la economía. Las empresas más importantes en muchos de estos sectores son paraestatales, por lo que su financiamiento ha recaído en última instancia sobre el endeudamiento público externo. Los casos más claros se observan en sectores como la electricidad, los ferrocarriles, los fertilizantes y, desde luego, el petróleo hasta hace muy pocos años. Al comparar la evolución de los precios relativos en los decenios de 1960 y 1970, se puede observar un cambio radical en la estructura de los mismos por rama de actividad económica, como resultado del proceso inflacionario. Para dicho propósito se toma la clasificación de 45 sectores para la década de los sesenta y la de 72 ramas para el período posterior a 1970.

Si se evalúa la transferencia intersectorial de recursos implícita en el cambio de los precios relativos del valor agregado por ramas de la actividad económica se puede estudiar el efecto de dichas transferencias en el crecimiento de diversos sectores. Dicha transferencia se calculó para el período 1960-1979, usando el primero de esos años como base. Ello no implica que el patrón de precios relativos prevaleciente en 1960 se considere "ideal" o "en equilibrio". Simplemente se adopta como base para evaluar los montos de recursos que cada sector "transfiere" a la economía anualmente, o recibe de ésta, según que el índice de los precios de su valor agregado haya aumentado a menor o mayor ritmo que el deflactor implícito del PIB, a partir del año base de 1960.²

2. El efecto en cuestión para cada año se calcula de acuerdo con la siguiente fórmula:

$$R_{it} = (p_{gt}V_{it} - p_{it}V_{it}) \left(\frac{p_{g80}}{p_{gt}} \right)$$

R_{it} = Transferencia del sector i al resto de la economía en el año t , a precios del año 1980.

p_{gt} = Deflactor implícito del PIB para la economía en el año t ; 1960 = 100.

p_{it} = Índice de precios para el valor agregado de la rama en el año t ; 1960 = 100.

V_{it} = Valor agregado por la rama i en el año t .

La suma de los recursos que cada rama o sector transfirió al resto de la economía entre 1961 y 1979 se obtiene sumando R_{it} para el período en cuestión. El resultado se expresó a precios constantes de 1980.

El monto total de las transferencias en cuestión es de 2.6 billones de pesos, es decir, alrededor de 70% del valor del PIB para 1979, en términos reales. Si se considera una clasificación de 15 sectores, los que transfirieron recursos a los demás son los que se indican en el cuadro 4.

CUADRO 4

Transferencia implícita en el cambio de precios relativos. Sectores de origen (1960-1979)

Sector	%
3 Petróleo	19.7
7 Productos químicos	16.4
9 Industrias metálicas básicas	5.1
10 Productos metálicos	4.8
12 Electricidad	9.1
13 Comercio	34.0
14 Transportes y comunicaciones	10.9
<i>Transferencia total</i>	<i>100.0</i>

En el caso del comercio, tan elevada transferencia significa simplemente una disminución en los márgenes de comercialización, resultado tanto de una mayor eficiencia como de una competencia comercial más intensa. En cuanto al resto de los sectores, la participación estatal es total en petróleo y electricidad y también elevada en los otros. Por ello, es interesante señalar que la magnitud de las transferencias otorgadas por el sector público es del orden de 50% del total, es decir, alrededor de 50 000 millones de dólares. Esta cifra es comparable al monto de la deuda externa del sector público a finales de 1981. Dada la tendencia creciente de los subsidios y su uso frecuente para resolver problemas específicos, de no corregirse la estructura de precios relativos el problema financiero para el Gobierno federal será cada vez mayor.

Al plantearse revisiones de precios de los productos y servicios de las empresas del sector público, con frecuencia se expresa la preocupación por el efecto inflacionario de dichas revisiones. Sin embargo, al no efectuarse éstas, se inicia un grave proceso de deterioro de la eficiencia de las empresas y se cae en la necesidad de recurrir a financiamientos o a subsidios gubernamentales directos, los cuales, en última instancia, recaen también en el endeudamiento externo. Una forma de evitar un impacto inflacionario excesivo de los incrementos de precios de los productos de las empresas del sector público sería escalonarlos de tal manera que no tengan que ser demasiado grandes, ni que tampoco se acumulen demasiados aumentos en un momento dado. Los precios de los productos en cuestión deberán mantener una relación con el índice general de precios. Por supuesto, en la medida en que fuera posible disminuir el ritmo de inflación, disminuiría también el problema de las deformaciones en el patrón de precios relativos.

Al evaluar el efecto de las transferencias en cada sector y en el conjunto del sistema económico, es importante identificar las fuentes de financiamiento de aquéllas. Puede pensarse en las

siguientes fuentes de financiamiento de las transferencias de un sector al resto de la economía:

a) Incrementos de la productividad no transferidos a salarios.

b) Menores rendimientos del capital y la mano de obra empleados en la actividad en cuestión, en comparación con los rendimientos obtenidos por estos factores de la producción en otros sectores.

c) Subsidios operativos de los gobiernos federal o estatal a las empresas de los sectores involucrados.

d) Ahorros en los precios de insumos al no aumentar éstos al mismo ritmo que el nivel general de precios. Dichos ahorros permitirían un menor ritmo de incremento de los precios de los productos.

Los sectores que recibieron transferencias positivas de recursos por medio del cambio en los precios relativos son los señalados en el cuadro 5.

CUADRO 5

Transferencia implícita en el cambio de precios relativos. Sectores receptores (1960-1979)

Sector	%
1 Agropecuario	6.4
2 Minería	4.2
4 Alimentos, bebidas, tabaco	2.2
5 Textiles, cuero	21.4
6 Madera y papel	1.3
8 Productos minerales no metálicos	1.7
11 Construcción	12.0
15 Servicios	50.8
<i>Total</i>	<i>100.0</i>

Como puede observarse, con excepción de los servicios, la participación del sector público en los sectores restantes es relativamente baja. En servicios, el sector "gobierno general" representa alrededor de la cuarta parte, es decir, 12.7% de las transferencias totales de la economía. En este caso particular, la transferencia es el resultado de medir el valor agregado por el sector público al costo de los factores productivos utilizados. Es decir, la definición del valor agregado por el sector gobierno excluye cualquier aumento de productividad en este sector, de tal manera que los incrementos de productividad en el sector se transfieren automáticamente al resto de la economía a través de un menor costo de los servicios gubernamentales. Lo mismo sucede con las disminuciones de la productividad gubernamental. Por ello, aparece este sector como importante receptor de transferencias, que en realidad son virtuales. No es posible determinar si el sector público ha transferido o recibido recursos del resto de la economía debido al cambio de precios relativos, dada la carencia de precios de mercado o de un índice de *quantum* para la producción del sector gubernamental.

En el caso de las otras actividades que recibieron transferencias, puede decirse que los destinos de dichos recursos fueron los siguientes:

a) Financiar el resultado de tasas relativamente bajas de incremento en la productividad, a fin de permitir rendimientos normales a los factores productivos empleados en dichos sectores.

b) Permitir rendimientos mayores que los normales a los factores productivos, mano de obra y capital, empleados en dichos sectores.

c) En ciertas ramas de la minería, parte del incremento de precios relativos resultante de movimientos internacionales de precios se ha destinado también al pago de impuestos especiales; sin embargo, este destino representa sólo una modificación del anterior, es decir, de lo que de otra forma serían rendimientos extraordinarios del capital.

En todo caso, debe señalarse que los recursos transferidos a diversos sectores contribuyen de manera directa a financiar la capacidad de expansión de los mismos, ya sea por el incremento de recursos propios de las empresas, ya por el aumento de la capacidad de endeudamiento de ellas.

Al analizar el patrón de transferencias en una clasificación de 45 sectores, se observan muy pocas desviaciones con respecto al cálculo anterior. Sólo se dan siete casos en los cuales el signo de la transferencia difiere del observado para los sectores más agregados. Son las ramas de molienda de trigo y nixtamal, otros productos alimenticios, madera y corcho, papel, productos metálicos, equipo de transporte y otras industrias textiles. Esta uniformidad indica que, por lo general, los movimientos de precios se dan en sentido similar para grupos de actividades en alguna forma relacionadas entre sí. Naturalmente, se registran excepciones como resultado de políticas gubernamentales para ciertas actividades. Es el caso de la molienda de trigo y nixtamal, cuyos precios se han incrementado a un ritmo inferior a los de todo el sector alimentario, como resultado de una decisión específica.

De los 45 sectores de la actividad económica, 25 transfirieron recursos a los 20 restantes. La explicación varía en cada caso. Los sectores que mayores volúmenes de recursos transfirieron son el petróleo, la química, los transportes y la ganadería.

Implicaciones de política económica

El cambio de la estructura de precios relativos en la economía es resultado del proceso de crecimiento económico. Este cambio se acentúa en períodos de mayor ritmo inflacionario, como el que ha vivido el país durante el último decenio.

Una política racional en materia de estructura de precios de la economía debe entonces considerar una serie de tendencias económicas y tecnológicas, tanto nacionales como internacionales. A la vez, debe ser congruente con los objetivos del desarrollo nacional. Por tanto, dicha política deberá considerar, como mínimo, los siguientes elementos:

1) Metas y aumentos de la productividad para cada sector, de acuerdo con tendencias internacionales y con programas que se definan para cada tipo de actividad.

2) Políticas de incremento de salarios reales para la economía como un todo, de acuerdo con el incremento medio de la productividad de la economía y con la situación macroeconómica de oferta-demanda.

3) Evolución de precios externos para aquellos sectores que producen bienes comerciables, sean o no objeto de comercio internacional en la actualidad.

4) Requerimientos de recursos para la expansión de diversos sectores. Aquellos que se desea crezcan más rápido deberán recibir mayores recursos, sea mediante crédito o por la vía de los precios. Al no afrontarse este problema, el resultado eventual siempre ha sido, como es lógico, un incremento de las importaciones, para complementar los déficit de la capacidad productiva nacional.

5) Prioridad en el crecimiento de cada sector de acuerdo con los objetivos de desarrollo de la economía nacional a mediano plazo.

Dos objetivos básicos que deberán buscarse mediante la estructura de precios relativos son los de eficiencia económica y equidad en la distribución del ingreso. Sin embargo, deberá evitarse la búsqueda de objetivos de distribución exclusivamente por medio de precios bajos para ciertos productos. Ello distorsiona los incentivos para algunos sectores productivos y genera serios problemas macroeconómicos de corrupción e ineficiencia. Un objetivo tan complejo como el de la distribución equitativa del ingreso es el resultado del manejo de toda una gama de instrumentos, tales como los de tipo fiscal, las inversiones en capital humano, etcétera.

Por otra parte, la política de precios bajos de los productos de las empresas del sector público ha incidido relativamente menos sobre el índice general de precios en el largo plazo. Dado que las empresas paraestatales que han efectuado las mayores transferencias de recursos al resto de la economía representan una proporción relativamente baja del PIB, el efecto inflacionario de una política realista de precios para los productos de dichas empresas sería relativamente menor en el largo plazo. Dicho efecto tendría como contraparte el uso de fuentes de financiamiento no inflacionarias en tales empresas. Ello sin duda reduciría la brecha macroeconómica entre demanda y oferta. Sería importante, por otro lado, la reasignación de recursos que tendría lugar como resultado del cambio en los precios relativos.

CONCLUSIÓN: EFICIENCIA Y CRECIMIENTO

En conclusión, tanto el mejoramiento de la distribución del ingreso como el incremento del empleo productivo dependen en forma directa de la posibilidad de generar una dinámica de crecimiento sostenido, acompañado de precios reales decrecientes para los satisfactores básicos, con relación a los salarios, que permitan a las grandes mayorías elevar su nivel de vida y al país exportar una proporción creciente de la producción nacional. Los precios relativos para la producción de diversos sec-

tores son uno de los elementos clave que determinan la asignación de recursos a diversas ramas de la actividad económica.

Una economía con la escasez de capital y de divisas que México tiene con relación a las necesidades de su población, debe buscar el máximo efecto de las inversiones respecto al volumen total de la producción y exportación, como objetivo prioritario de política económica; es decir, conseguir una eficiencia social de la inversión. Sin embargo, es preocupante en este sentido la fuerte baja observada en la eficiencia de la inversión durante los últimos dos decenios.

Se estima que, en el período 1960-1981, el PIB aumentó de una base de 100 a 392, pero la inversión pasó de 100 a 635. El incremento en la inversión no se refleja proporcionalmente en la tasa de crecimiento del producto. Esta disminución tan fuerte en la eficiencia global del ahorro es preocupante. Sus principales razones son el cambio en la estructura de la inversión y la disminución de su eficiencia, al cambiar la composición del producto hacia ramas más intensivas en el uso del capital. Además, a nivel agregado, ha aumentado el peso, dentro de la inversión, de la vivienda y los gastos en bienestar social. También se ha incrementado la importancia del costo de la infraestructura urbana como resultado del acelerado proceso de urbanización y del incremento en el tamaño medio de las ciudades. Por último, como consecuencia del tipo de industrialización característico del país, parece haber disminuido el efecto multiplicador de la inversión, al haberse registrado un incremento considerable del coeficiente de importaciones para inversión en ciertos sectores. Ello en buena medida ha sido provocado por la aceleración del ritmo de inversión en los últimos años. Sin embargo, se debe también al insuficiente desarrollo de las actividades necesarias para hacer flexible la capacidad nacional para producir bienes de capital y planear la expansión de la capacidad productiva.

Por sectores, dentro de la agricultura se ha dado un proceso de intensificación de los requerimientos de capital, o de *capital deepening*. Al agotarse las tierras de temporal más fértiles, se ha recurrido a la irrigación con un costo creciente. En el sector industrial, la importancia de las ramas productoras de bienes intermedios y de capital se ha acrecentado. Éstas son más intensivas en el uso del capital, debido a que en general no se ha logrado una plena integración del aparato productivo, pues en la medida en que las actividades de diseño e ingeniería se llevaran a cabo en el país se lograría una mayor creación de empleo. Lo mismo sucedería si se aprovechara plenamente el impulso de este tipo de industrias para lograr los "encadenamientos" posibles de la producción, tanto hacia atrás como hacia adelante. Igualmente notable en este sentido ha sido la creciente importancia relativa de las empresas grandes, en demérito de la participación en el mercado de las empresas más pequeñas, dentro de un fenómeno general de concentración de la producción y la riqueza. En cuanto al sector terciario, ya se mencionó la cada vez mayor importancia del gasto en vivienda, salud, educación y otras actividades. Este cambio se debe en buena parte al proceso de urbanización y al rejuvenecimiento de la población, proceso que ha ocurrido en forma acelerada durante las últimas dos décadas.

El cambio en la estructura de la inversión no ha sido sólo hacia sectores con una mayor intensidad de capital, sino hacia sectores en los cuales los precios relativos de la producción han sufrido un deterioro considerable durante las dos últimas déca-

das y hacia actividades cuyo producto, por su naturaleza, no tiene un precio de mercado, sino más bien tiene el carácter de transferencia. Ejemplos de esto último son la educación pública, el transporte urbano en la ciudad de México y los servicios de salud y seguridad social. Entre los sectores donde los precios relativos de la producción se han deteriorado están los productos del petróleo, los fertilizantes, la electricidad y el transporte ferroviario.

El resultado neto de este proceso ha sido que cada vez más el ahorro y la inversión provocan menores efectos en la producción y el ingreso nacionales. El análisis de las tendencias del crecimiento nacional y los requerimientos de capital implícitos en dichas tendencias indican serias dificultades futuras para mantener las tasas deseadas de crecimiento de la producción, aun sin considerar los problemas de estrangulamientos sectoriales que en buena medida se deben al deterioro de la capacidad de diversos sectores para programar y financiar su expansión. En sectores como la siderurgia, ferrocarriles, fertilizantes y electricidad, los montos de inversión que se requerirán en los próximos años rebasan con mucho la disponibilidad de recursos propios o crediticios. Ya en los últimos años se ha tenido que recurrir en un grado creciente a las importaciones para complementar la insuficiente oferta nacional en estas ramas.

Lo anterior se debe también en parte importante a que, al no obtenerse la productividad adecuada del ahorro y la inversión, simplemente no existen recursos suficientes para convalidar el proceso de crecimiento económico hacia el futuro. En la medida en la cual es necesario recurrir cada vez más a importaciones de bienes intermedios tradicionales, como el acero y otros, disminuye la potencialidad de expansión del sistema económico y, por tanto, la posibilidad de creación de empleos y distribución del ingreso. Además, en la medida en la cual los precios relativos no son congruentes con los objetivos sociales, se desperdician recursos valiosos de todo tipo. Al requerirse un ritmo de endeudamiento cada vez mayor para mantener la tasa de crecimiento del PIB, los ingresos de los factores productivos, y por tanto las expectativas de ingreso, crecen a una tasa superior a la capacidad de la economía nacional para satisfacer dichas demandas. Poder satisfacerlas significaría no sólo crear empleos productivos a un ritmo superior, sino también aumentar la capacidad de producción de bienes básicos de consumo a un ritmo elevado.

Puede concluirse que las perspectivas de mejoramiento en materia de empleo y distribución del ingreso durante los próximos años dependerán en alto grado de las posibilidades de incrementar la eficiencia del proceso de crecimiento, pues difícilmente puede esperarse un incremento en la tasa global de ahorro e inversión por encima de los niveles registrados durante los últimos años. En estas condiciones, plantear simplemente una extrapolación de los patrones de crecimiento experimentados por la economía mexicana durante el último decenio, no resolverá los problemas del país. Mucho se ha repetido ya que éstos no requieren del mero crecimiento, sino de cambios cualitativos. El hecho de que esas modificaciones no se hayan dado obliga a pensar que tal vez se requerirá de cambios sustanciales en los modos de organización y de comportamiento social y administrativo, como única forma para alcanzar los objetivos deseados. Que dichos cambios se requieran es indudable; de nuestra capacidad para lograrlos dependerá la supervivencia de nuestro modelo de desarrollo. □