

Contexto socioeconómico para la comprensión de la evolución de la desigualdad del ingreso en México 1982-2014

Sara Ochoa (Facultad de Economía-UNAM)

Iliana Yaschine (PUED-UNAM)

1. Introducción

A un siglo de la Revolución Mexicana, el país enfrenta todavía altas tasas de desigualdad y de pobreza que son expresiones de los límites en el desarrollo del país. Algunas décadas después del conflicto armado, México siguió un modelo de desarrollo conocido como de Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI) basado en el fomento de la industria nacional y el desarrollo del mercado interno. Dicho modelo suponía una importante protección de la economía interna respecto al exterior, así como una amplia participación del Estado en el ámbito económico y social. Asimismo, fue un periodo en el cual se sentaron las bases normativas e institucionales del régimen de bienestar mexicano, si bien con un carácter dual, segmentado y estratificado. La crisis internacional de la deuda externa y la caída de los precios del petróleo a principios de los ochenta marcaron el fin de este modelo de desarrollo que había mostrado limitaciones desde la década anterior, pero que se acompañó de altas tasas de crecimiento y una tendencia decreciente de la desigualdad.

A partir de entonces, como muchos otros países, México inició un proceso de cambio de un modelo de desarrollo económico orientado hacia adentro y con una participación activa del Estado en lo económico y social, a uno orientado hacia afuera y que otorgaba mayor campo de acción al mercado, diseñado con base en los preceptos del llamado Consenso de Washington (Cortés y Rubalcava, 2012). Este modelo de corte neoliberal, que ha estado vigente en el país hasta la fecha, ha impulsado transformaciones estructurales, tanto en la economía como en el ámbito de la política social. Por tanto, es relevante preguntarse, como lo han hecho numerosos analistas durante las últimas décadas, las implicaciones que estos cambios han tenido sobre diversos indicadores económicos y sociales, principalmente en un momento en que un nuevo paquete de reformas ha sido recientemente aprobado.

Este trabajo forma parte de un esfuerzo colectivo más amplio para analizar la evolución de la desigualdad de la distribución del ingreso monetario en México, a partir de la instrumentación del modelo económico neoliberal. El propósito específico de este texto es contextualizar la evolución de la distribución del ingreso monetario mediante la revisión de la política económica y social en México de la década de 1980 a 2014, período que comprende el fin del modelo ISI, la aplicación de medidas de estabilización y ajuste macroeconómico, y el inicio y consolidación de las reformas estructurales. Se propone que ambos tipos de política (económica y social) están estrechamente ligadas con las diferentes fuentes de ingreso monetario de los hogares y, por tanto, con los resultados en la distribución del ingreso.

Con base en la evolución de la implementación de las reformas asociadas con el Consenso de Washington y de las variables económicas del país, se propone una periodización que comprende cinco etapas. Es importante mencionar que la revisión que se presenta no pretende profundizar en el análisis de cada una de las distintas políticas económicas y sociales implementadas en más de tres décadas, sino que pone el acento en aquellas que son más significativas en cuanto a su efecto sobre el ingreso de los hogares.

El trabajo está dividido en seis apartados, incluyendo la presente introducción. En el segundo se presentarán las propuestas de política económica y social derivadas del Consenso de Washington, lo que permitirá dar un marco de referencia al análisis y hacer un seguimiento posterior de su implementación en México. El tercer apartado describe los principales rasgos de la evolución de la política económica y social en las cinco etapas identificadas. En el cuarto se hará una caracterización general de la evolución de las principales variables macroeconómicas a lo largo del período de estudio, las cuales son una expresión de los resultados de la implementación de las reformas. Posteriormente, en el quinto apartado se expondrá la evolución de variables económicas vinculadas con las distintas fuentes de ingreso. Por último, se presentarán algunas reflexiones finales.

2. Las propuestas del Consenso de Washington

2.1 El Consenso de Washington en materia económica e institucional

El “Consenso de Washington” (Consenso), concepto acuñado por John Williamson, se refiere a la identificación de un conjunto de políticas económicas, sobre las cuales existía consenso de que los países deudores en la década de los ochenta debían llevar a cabo.¹ Este Consenso estuvo integrado por 10 áreas, que se describen en el cuadro 1. En términos generales, se trata de políticas de prudencia macroeconómica, orientación al exterior y liberalización interna, ya que se consideraba que estas políticas habían beneficiado a los países desarrollados y a los NICs de Asia Oriental (Williamson, 1991). Anclado en una ideología neoliberal, el Consenso de Washington propuso una serie de políticas que implicaban la reducción del papel que el Estado había tenido en la actividad económica, y que se basaban en el supuesto de que el mercado era mucho más eficiente en la asignación de los recursos.²

Cuadro 1. El decálogo del Consenso de Washington

Política	Contenido de la política
1. Disciplina fiscal	<ul style="list-style-type: none"> • Controlar un déficit fiscal indisciplinado que: a) apoya una excesiva presión de la demanda, manifiesta por una inflación creciente, o por un déficit de pagos insostenible; y b) conduce a un incremento del porcentaje de la deuda gubernamental respecto al PIB.
2. Reorientación de las prioridades del gasto público	<ul style="list-style-type: none"> • Los recortes al gasto público son una forma mejor de reducir el déficit presupuestario que incrementar los impuestos. • Disminuir los subsidios universales (llamados “indiscriminados”), los gastos militares y de administración pública. • Las inversiones en infraestructura, los gastos en salud y educación, y los subsidios cuidadosamente dirigidos a la protección de los grupos vulnerables, deben recortarse menos, o incluso incrementarse.
3. Reforma fiscal	<ul style="list-style-type: none"> • Un sistema fiscal eficiente cuenta con una amplia base, reglas suficientemente simples como para permitir un eficiente cumplimiento y moderados porcentajes de impuestos marginales.

¹ En este caso, “Washington” se refiere a los tomadores de decisiones en el ámbito político y económico, incluyendo éstos últimos a las principales instituciones financieras internacionales (Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional), dependencias del gobierno estadounidense (Departamento del Tesoro, Reserva Federal) y grupos de expertos (Williamson, 1991).

² Williamson (1991) señala que el término “Consenso de Washington” se ha hecho equivalente a “neoliberalismo” o “fundamentalismo de mercado”, en el cual el gobierno tiene un rol mínimo y los mercados pueden resolver todo, pero que éste no era su sentido original.

4. Liberalización financiera	<ul style="list-style-type: none"> • Tasas de interés determinadas por el mercado. • Se desfavorecen tanto las tasas reales de interés negativas como las excesivamente positivas. • El logro de una tasa de interés moderadamente positiva debería tomarse como síntoma del éxito de la política. • Liberalización del sistema financiero, acompañada por un fortalecimiento en la supervisión prudente. • No hay un consenso claro respecto a la necesidad de abolición de los controles de cambios.
5. Tipo de cambio	<ul style="list-style-type: none"> • El pre-requisito clave para un crecimiento basado en la exportación es un tipo de cambio competitivo, entendido como una tasa que promueva el crecimiento en las exportaciones. • Asegurar que el tipo de cambio seguirá siendo competitivo en el futuro. • Un tipo de cambio unificado es preferible a un sistema de tasas múltiples. • El tipo de cambio tiene que manejarse en primer lugar para asegurar la competitividad, no como anclaje nominal.
6. Liberalización del comercio	<ul style="list-style-type: none"> • El sistema de permisos de importación debe reemplazarse por aranceles. • La importación de insumos necesarios para la producción de exportación debe liberalizarse inmediatamente. • Los aranceles deben reducirse gradualmente con el tiempo.
7. Inversión Extranjera Directa	<ul style="list-style-type: none"> • Recibir bien la inversión extranjera directa en lugar de resistirla sobre bases nacionalistas.
8. Privatización	<ul style="list-style-type: none"> • Los países deben deshacerse de las empresas estatales.
9. Desregulación	<ul style="list-style-type: none"> • Fomentar la desregulación. Es compatible con una supervisión prudente de las instituciones financieras.
10. Derechos de propiedad	<ul style="list-style-type: none"> • Los derechos de propiedad bien asegurados constituyen un pre-requisito básico para la operación eficiente de un sistema capitalista.

Fuente: Williamson (1991).

Al revisar críticamente el contenido del decálogo inicial, Williamson (2000) señaló que las tres primeras políticas fueron más aceptadas (disciplina fiscal, reorientación de las prioridades del gasto y reforma fiscal), aunque los progresos a mediados de los noventa eran menores en la redirección del gasto. Asimismo consideró que en el resto de las políticas hubo mayor controversia y, de hecho, sugirió introducir algunos cambios al decálogo inicial, al que denominó “primera generación de reformas”,³ al argumentar que éstas

³ No es materia de este artículo analizar con detalle estos cambios, algunos de los cuales consisten en aspectos técnicos respecto al manejo de las variables macroeconómicas.

políticas habían ayudado al crecimiento económico y a la reducción de la inflación, pero no a disminuir la pobreza y la desigualdad.

Hacia finales de la década de 1990, Williamson (2000) abogó por una agenda post-Consenso de Washington a la que denominó “segunda generación de reformas” y que planteó áreas de intervención en materia institucional con el objetivo de lograr tasas de crecimiento sostenibles, pero también una reducción más significativa de la pobreza y la desigualdad.⁴ Las intervenciones consideradas se describen en el cuadro 2.

Cuadro 2. Reformas de segunda generación

Política	Contenido de la política
1. Calidad de las inversiones en recursos humanos.	<ul style="list-style-type: none"> • Calidad y eficiencia de los sistemas de educación pública.
2. Promoción o creación de mercados financieros eficientes y sólidos.	<ul style="list-style-type: none"> • El Banco Central como prestamista de última instancia, seguros de depósito, reglas prudenciales, supervisión y normas de intervención y cierre.
3. Mejoramiento del entorno legal y normativo.	<ul style="list-style-type: none"> • Liberalización de los mercados laborales. • Mejoramiento de las regulaciones que afectan la inversión privada en la infraestructura y servicios sociales.
4. Mejoramiento de la calidad del sector público.	<ul style="list-style-type: none"> • Reforma de la administración pública.

Fuente: Banco Mundial (1998).

2.2 El Consenso de Washington en materia social

La ideología que permeó las propuestas de política económica señaladas anteriormente tuvo también su correlato en la política social. Se pueden identificar cuatro fases desde la década de 1980 en la postura del Banco Mundial en torno a la participación del Estado en el ámbito social, la cual se expresa, particularmente, a través de la recomendación de acciones de

⁴ Si bien se reconoce que en las décadas previas se habían ya avanzado cambios institucionales relevantes como la independencia de los bancos centrales, el cambio de los sistemas de licencias de importación a los de resolución de disputas comerciales, un conjunto de regulaciones que crean competencia en la provisión de infraestructura y servicios públicos, y reformas en los ámbitos de la protección de los derechos de propiedad y los contratos (Banco Mundial, 1998).

superación de la pobreza.⁵ La primera de ellas está caracterizada por recomendaciones que suponen un retiro del Estado de sus intervenciones sociales por medio del recorte y reorientación en el gasto y subsidios generalizados; la segunda implica un regreso parcial de su rol activo a través de la instrumentación de programas compensatorios; la tercera gira en torno a la aplicación de los preceptos de la *nueva agenda de pobreza*; y, por último, se impulsan los programas de transferencias monetarias condicionadas como instrumento privilegiado de la política focalizada, junto con otras acciones de protección social (véase cuadro 3). En todos los casos, estas intervenciones se recomiendan a la par de la continuidad de las medidas económicas ortodoxas.

Desde el inicio de la implementación de las políticas del Consenso de Washington hubo controversia sobre el impacto que podrían tener sobre variables sociales, incluyendo la pobreza y la desigualdad del ingreso. Según Williamson (1991: 126) inicialmente estas reformas “tendrían relativamente poco que decir sobre cuestiones sociales y desigualdad en el ingreso”. No obstante, el autor argumentó, posteriormente, que estas políticas podían potencialmente ayudar a reducir la pobreza.

Cuadro 3. Fases de las propuestas en política social

Política	Contenido de la política
1. Viraje hacia sistema residual de política social (1980s)	<ul style="list-style-type: none"> • Recorte y redirección de gasto social • Eliminación y/o focalización de subsidios • Cuotas de pago para servicios sociales.
2. Regreso parcial del Estado por medio de programas compensatorios (1987-1990)	<ul style="list-style-type: none"> • Implementación de programas compensatorios coyunturales.
3. Nueva agenda de la pobreza (1990s)	<ul style="list-style-type: none"> • Crecimiento intensivo en trabajo. • Transferencias monetarias. • Redes de protección social.
4. Transferencias monetarias condicionadas y sistema de protección social (2000-2014)	<ul style="list-style-type: none"> • Transferencias monetarias condicionadas. • Sistema de protección social.

Fuente: Elaboración propia.

La reestructuración del gasto público se tradujo, en la práctica, en recortes al gasto social sectorial, la eliminación de subsidios y la introducción de cuotas a

⁵ El Banco Mundial ha sido el organismo internacional que ha fungido como principal proponente del Consenso en materia de política social.

servicios sociales (Stewart, 1995). Desde una postura más crítica, las reformas se interpretaron como un impulso hacia un modelo residual de política social que implicaba un retiro del Estado del papel que tenía en numerosos países como garante del bienestar social, y una mayor dependencia del mercado para la satisfacción de las necesidades de los individuos (Moser, 1992).

Desde esta perspectiva, la hipótesis del Consenso de Washington suponía que la aplicación de sus preceptos económicos derivaría, en un corto plazo, en el restablecimiento de la estabilidad macroeconómica, el crecimiento de la economía, la generación de empleos y, por tanto, en el incremento de los ingresos. Asimismo, en sintonía con la hipótesis de modernización que privó en la década de los cincuenta, se tenía confianza en que esta mejoría económica, a través del *goteo*, tendría efectos positivos en las condiciones de vida de la población y en la reducción de la pobreza. Ello representó un cambio en el enfoque del desarrollo social que había predominado durante las décadas de 1960 y 1970 que llamaba a un papel activo del Estado a favor de la satisfacción de las necesidades básicas de la población (Cornia Jolly y Stewart, 1987).

Desde la primera mitad de la década de 1980 se comenzó a contar con evidencia internacional que mostraba no sólo que la situación económica aún no se había reestablecido, sino que se habían empeorado diversos indicadores sociales en los países que estaban instrumentando políticas de estabilización y ajuste (Cornia Jolly y Stewart, 1987; Stewart, 1995).⁶ Esto dio pie a una siguiente etapa, en la segunda mitad de la década, a partir de que organismos internacionales como UNICEF y el propio Banco Mundial propusieron la instrumentación de *programas compensatorios* que ayudaran a contener los costos sociales y políticos de la crisis y de las medidas de estabilización y ajuste estructural, lo cual significó un regreso parcial del Estado en el ámbito social (Cornia, Jolly y Stewart, 1987; Graham, 1994; Stewart, 1995).⁷ Dichos

⁶ Según Stewart (1995, 155: 180) durante la década de 1980 se incrementó la pobreza en prácticamente todos los países africanos y, en América Latina, se incrementó de 27% en 1980 a 32% en 1989.

⁷ Williamson (2000) argumentó que los resultados obtenidos estarían influidos por los rasgos de implementación en cada país de las medidas recomendadas y que el Consenso podía complementarse con políticas dirigidas específicamente al combate de la pobreza como parte de la “segunda generación de reformas”.

programas se concibieron como medidas transitorias mientras llegaban los efectos positivos de la estabilización y del ajuste; no se plantearon enfrentar las causas estructurales de la pobreza y se focalizaron sólo en algunos sectores de la población (Van der Hoeven, 1994).

Una tercera etapa inicia en 1990 con la publicación del Banco Mundial de una estrategia de combate a la pobreza que se conoció como la *Nueva Agenda de la Pobreza*, la cual formalizó el reconocimiento, por parte de esta institución, de la necesidad de acciones por parte del Estado, principalmente a través del impulso de un crecimiento intensivo en trabajo, el desarrollo del capital humano, la entrega de transferencias monetarias y la instrumentación de redes de protección social (Banco Mundial, 1990). Durante esa década esta estrategia, que sin contradecir la ideología neoliberal representaba un cambio respecto a la postura de este organismo a principios de la década anterior en materia social, se convirtió en el modelo a seguir para los organismos internacionales y los países en desarrollo (Lipton y Maxwell, 1992).

Durante el presente siglo, como cuarta etapa, el Banco Mundial ha sostenido su apoyo a la intervención parcial del Estado en el ámbito social a través de políticas de transferencias monetarias y de acciones de protección social (Grosh *et al*, 2008; Fiszbein y Schady, 2009). Esto implica un cierto reconocimiento de que estas acciones deben tener una duración temporal mucho mayor que la que inicialmente se había concebido. Ello se ha dado a la par del respaldo a la continuación de la implementación de las medidas de la primera y segunda generación de reformas en materia económica.

3. Evolución de la política económica y social en México

Las medidas del Consenso de Washington se aplicaron en México a raíz de la crisis de deuda y la caída de los precios del petróleo que se presentó a inicios de la década de 1980. A diferencia que lo que comúnmente se considera en cuanto a la imposición de estas políticas por parte de los organismos internacionales, en el país pareciera más bien haber ocurrido lo que Williamson (2000: 251) llamó un “proceso de convergencia intelectual”. Según Tello (2008: 631) “el grupo gobernante que en México asumió el poder a partir de

diciembre de 1982 comparte ampliamente las tesis y las recomendaciones del modelo neoliberal”.

Desde finales de los ochenta, México fue considerado como un caso exitoso en la implementación de políticas económicas alineadas con el Consenso de Washington. Según Middlebrook y Zepeda (2003) el país fue un caso ejemplar por la velocidad y profundidad de su aplicación. Desde la perspectiva de quienes proponían estas medidas, las acciones del gobierno mexicano auguraban un desempeño favorable para el país en materia de crecimiento económico (Williamson, 1991).

Con base en la evolución que tuvo la implementación de las reformas puede hacerse una periodización de la historia económica del país. Podemos identificar cinco periodos: la estabilización y ajuste económico para enfrentar la crisis de la deuda (1982-1985); el inicio del cambio estructural y la primera ola de reformas (1986-1994); la segunda ola de reformas (1995-2000); un periodo de lento avance en el proceso de reforma (2001-2011); y el nuevo impulso reformador (2012-2014).⁸

A continuación se presentan algunos de los principales rasgos de cada uno de los períodos en términos de las políticas económicas y sociales implementadas, sin ninguna intención de exhaustividad. Durante casi tres décadas de reformas, los cambios implementados en la economía mexicana han sido múltiples, de tal forma que se señalan sólo algunos de sus momentos más relevantes. En el ámbito social, se hace énfasis en aquellas políticas que se han dirigido a contener los efectos de las crisis económicas y los procesos de ajuste estructural y que, además, tienen un efecto directo sobre el ingreso monetario de los hogares. Por ello, se privilegia el surgimiento y evolución de los programas de transferencias de ingreso para mejorar el consumo de los hogares en pobreza como instrumento de la política social focalizada en México.

3.1 Estabilización y ajuste: 1982-1985.

Política económica

⁸ La periodización de las primeras cuatro fases coincide con Tello (2008).

En 1982, México enfrentó una crisis de deuda externa, debido a la disminución de los precios internacionales del petróleo, un aumento del servicio de la deuda con el aumento de las tasas de interés y la fuga de capitales. El período de la historia mexicana que inicia con este suceso ha sido ampliamente estudiado, tanto para entender sus causas, las políticas que se implementaron para enfrentarlos, así como los resultados económicos y sociales atribuidos a dichas políticas (Aspe, 1993; Lustig, 1994, 1997; Moreno-Brid y Ros, 2010).

Existe coincidencia de que, después de la crisis de deuda, inicia un período de ajuste económico con devaluación de la moneda que conllevó medidas drásticas de austeridad orientadas a la reducción del déficit de balanza de pagos, del déficit fiscal y de la inflación.⁹ Tello (2008) argumenta que el objetivo fundamental de estas políticas fue garantizar el pago del servicio de la deuda para lograr el apoyo de la comunidad financiera internacional. Aunque los primeros dos objetivos fueron alcanzados, permaneció una creciente inflación.

Moreno-Brid y Ros (2010: 200-202) señalan que los resultados excepcionales de la economía mexicana en cuanto a la reducción de estos desequilibrios se debieron a dos factores principales. Por un lado, a un severo recorte del gasto interno, principalmente de la inversión pública y privada y, por el otro, a la entrada de divisas provenientes de las exportaciones petroleras. De esta forma, la inversión pública se redujo en 5.5 puntos porcentuales del Producto Interno Bruto (PIB) y el ahorro público externo aumentó en 2.3 puntos porcentuales. El balance operacional del sector público pasó de un déficit de 10% del PIB en 1981 a un superávit en 1984. No obstante, en julio-agosto de 1985 tuvo lugar una nueva crisis de divisas y la caída de los precios del petróleo en 1986, lo que recrudeció los desafíos que enfrentaba la economía mexicana, llevando a una devaluación de la moneda y a un nuevo ajuste fiscal.

En 1987 se implementó una política más “heterodoxa” de control de la inflación representada en el Pacto de Solidaridad Económica (Pacto), lo cual marcó un segundo momento de las políticas para enfrentar la crisis. El Pacto

⁹ La reacción inmediata, todavía durante el gobierno de López Portillo, incluyó controles de cambio, restricciones totales a las importaciones y la nacionalización de la banca. Las medidas de política “ortodoxa” iniciaron con el gobierno de Miguel de la Madrid en 1982.

incluyó controles de precios y salarios, congelamiento del tipo de cambio nominal y una estricta política fiscal y monetaria. Si bien estas medidas fueron exitosas en la reducción de la inflación, algunos autores consideran que la utilización del tipo de cambio como un ancla nominal para la estabilización de precios marcó el inicio de una sobrevaluación de la moneda, que sería agravada posteriormente por la entrada masiva de capitales, y que fue corregida de forma drástica con la crisis de 1994-1995 (Moreno-Brid y Ros, 2010; Lustig, 1994: 203).

El balance que se hace de estos años de austeridad es la existencia de altos costos en términos de crecimiento económico y del nivel de vida de la población. De acuerdo con Moreno-Brid y Ros (2010: 216), “de 1982 a 1988 la tasa anual media de expansión del PIB fue nula, y en términos per cápita el PIB cayó más de 15%. La inflación anual promedio fue de casi 90%”.

Así también, estos autores señalan que “entre 1983 y 1988 el ingreso salarial total se redujo en promedio 8.1% por año, con contracciones agudas (24.6% en 1983 y 10.7% en 1986) en los dos años de crisis económica más profunda (Moreno-Brid y Ros, 2010: 216). Debido a estos resultados en términos económicos y aquellos que se revisarán en términos sociales, la década de los ochenta se ha denominado como “la década perdida”.

Política social

El cambio de orientación que tuvo la política económica después de la crisis desencadenada en 1982 se manifestó también en la política social. El Estado disminuyó su intervención en la arena social, tal y como sucedió en otros países que instrumentaron políticas económicas del mismo corte. Según Friedman, Lustig y Legovini (1995: 344), el gobierno de De la Madrid (1982-1988) redujo la inversión pública de 10.8% del PIB en 1982 a 4.9% en 1989 y hubo una contracción anual de 6.2% en el gasto social de 1983 a 1988.¹⁰ El recorte de la inversión pública en los sectores sociales se manifestó en una reducción del gasto del gobierno en educación y salud del 30.2% y 23.9% respectivamente (Lustig, 1992).

¹⁰ Si bien durante el periodo de De la Madrid el gasto social constituyó el 41% del gasto total, en comparación con 33% del sexenio anterior (INEGI, s/f: 657).

Asimismo, se desarticularon la COPLAMAR y el SAM (programas instrumentados en la anterior administración dirigidos a mejorar el bienestar de las comunidades campesinas), se eliminaron la mayoría de los subsidios al consumo y la producción, y el gasto en subsidios a los alimentos se redujo de 1.25% del PIB en 1983 a 0.37% en 1988, lo cual tuvo efectos sobre la capacidad de consumo de los hogares. Los subsidios generalizados se sustituyeron por focalizados, acorde con la nueva situación fiscal y la perspectiva ideológica que guiaba las acciones de política (Friedman, Lustig y Legovini, 1995). Los efectos de la crisis y de las políticas de estabilización y ajuste se manifestaron en un incremento en la incidencia de pobreza extrema y moderada entre 1984 y 1989: la primera se incrementó de 13.9 a 17.1% y la segunda de 28.5 a 32.6% (Lustig, 1994: 257).¹¹ Asimismo, se deterioraron los indicadores de salud, nutrición y educación (Stewart, 1995).

3.2 Primera ola de reformas: 1986-1994.

Política económica

Desde el inicio del gobierno de De la Madrid se implementaron las primeras políticas orientadas hacia el exterior, aunque el cambio de modelo económico se profundizó a partir de 1986. Desde este año, se ahondó lo que Moreno-Brid y Ros (2010: 35 y 28) definen como un “cambio en el equilibrio entre el mercado y el Estado”, debido a las políticas de liberalización comercial y financiera, la desregulación de la actividad económica, y la privatización de las empresas públicas. Las principales políticas implementadas en este período se resumen en el cuadro 4.

Con estas políticas, se consideraba que México tenía un futuro prometedor en términos de crecimiento económico: con el Pacto se logró controlar la inflación y reactivar el crecimiento; la renegociación de la deuda externa en 1990 con el Plan Brady marcó también una inflexión en la economía mexicana con el retorno de los capitales extranjeros al país; las reformas estructurales que se pusieron en práctica desde mediados de los ochenta permitirían reactivar el crecimiento basado en el dinamismo de las exportaciones.

¹¹ La pobreza extrema se refiere a los individuos que viven por debajo del umbral de un dólar estadounidense por día, mientras que el umbral de la pobreza moderada es de dos dólares por día (Lustig, 2004).

La entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio con América del Norte (TLCAN) en enero de 1994 fue el momento cumbre de las iniciativas para la apertura comercial. Con el TLCAN se apuntalaba definitivamente el modelo económico orientado al exterior el cual, se esperaba, conduciría a crecimiento económico. No obstante, en ese momento ya había notables avances respecto a la apertura comercial. En conjunto, desde los inicios de la liberalización comercial en 1984-1985 hasta 1994, la cobertura de permisos de importación cayó de 83.5% a 21.5% y el arancel promedio ponderado por la producción declinó de 23.5% a 12.5%, en tanto el arancel máximo bajó de 100% a 25% (Moreno-Brid y Ros, 2010: 220).

Cuadro 4. Primera ola de reformas estructurales en México

Reformas	Principales políticas
Reforma Comercial	<ul style="list-style-type: none"> • Inicio de la liberalización del régimen de importaciones a partir de 1984. • Reducción de la cobertura de los permisos de importación. • Reducción del número y dispersión de tarifas arancelarias. • Adhesión de México al Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT) en 1986. • Entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio con América del Norte (TLCAN) en 1994.
Liberalización de la inversión extranjera	<ul style="list-style-type: none"> • Relajamiento de la Ley de Inversión Extranjera vigente. • En 1993 se aprueba una nueva Ley que desapareció el límite de 49% a la inversión extranjera y redujo considerablemente el número de sectores restringidos para la propiedad extranjera.
Apertura de los mercados financieros	<ul style="list-style-type: none"> • Inicia en 1988 con diversas medidas que liberalizaron las tasas de encaje legal sobre las reservas y los topes máximos para las tasas de interés, unificaron los tipos de cambio -libre y controlado- y eliminaron el control de cambios que se había adoptado durante la crisis de 1982. • En 1989 y 1990 se adoptaron otras medidas clave para permitir la inversión extranjera en los mercados nacionales de acciones y dinero. El decreto de mayo de 1989 relajó las regulaciones financieras con el objetivo de estimular el ingreso de inversionistas extranjeros al mercado mexicano de acciones. A fines de 1990 se eliminaron las restricciones a la compra de bonos del gobierno a tasa fija por parte de extranjeros. • Reforma constitucional para dotar de autonomía al Banco Central en 1994.

	<ul style="list-style-type: none"> • Modificaciones al funcionamiento de la banca de desarrollo.
Privatización	<ul style="list-style-type: none"> • Primera etapa de privatizaciones entre 1983 y 1989, que incluyó pequeñas y medianas empresas. En estos años, el número de empresas públicas disminuyó de 1,155 a 310 y su desaparición, más allá de su importancia numérica, no tuvo gran efecto en el peso del sector público en la economía. • Segunda etapa de privatizaciones inicia en 1989 y tuvo su clímax entre 1990 y fines de 1992. Esta etapa incluyó la venta de empresas y bancos, con activos más cuantiosos que en la primera etapa. Incluye la venta de Teléfonos de México entre 1990 y 1991.
Política industrial	<ul style="list-style-type: none"> • Las reformas inician de forma incipiente a mediados de los ochenta y toman fuerza durante la administración de Carlos Salinas (1988-1994). • Eliminación de los subsidios crediticios, incentivos fiscales, esquemas de protección comercial, y requisitos de desempeño en términos del comercio exterior (porcentaje de exportación o de contenido local). • Inician nuevos programas de fomento, abiertos a todas las actividades económicas, orientados a explotar las ventajas comparativas estáticas de México y en pleno cumplimiento de las disposiciones del GATT y la Organización Mundial de Comercio (OMC). • Se redujo la acción de la banca de desarrollo, que durante décadas se utilizó exitosamente para fomentar la actividad de ciertas áreas prioritarias y estratégicas.
Desregulación y políticas de competencia	<ul style="list-style-type: none"> • Políticas de competencia en el sector terciario en donde tenían mucho peso las barreras de entrada y de salida a las empresas por medio de permisos y otras restricciones legales. • Reforma en el transporte carretero. • La privatización de Teléfonos de México fue la medida más relevante dentro de un amplio programa de modernización del sistema de telecomunicaciones. • Aprobación, en 1992, de la Ley Federal de Competencia Económica para regular las prácticas oligopólicas o monopólicas. Creación de la Comisión Federal de Competencia.

Fuente: Elaboración propia con base en Lustig (1994), Tello (2008) y Moreno-Brid y Ros (2010).

Cabe señalar que se mantuvieron temporalmente restricciones comerciales en varios sectores, como la agricultura (en particular, la producción de maíz), la refinación del petróleo y la industria de equipos de transporte. El compromiso fue la eliminación gradual de dichas restricciones. Así también, se mantuvieron actividades con límites a la participación de la inversión extranjera, como las instituciones financieras, periódicos, pesca y puertos, así como transporte aéreo y cooperativas. Por otro lado, la radio y la televisión (con excepción de la TV por cable), transporte terrestre de pasajeros, turismo y carga, uniones de crédito, banca de desarrollo, y la distribución de gasolina y gas líquido,

permanecieron muy restringidas a la inversión extranjera. El Estado mantuvo la exclusividad en el petróleo y la petroquímica básica, la energía eléctrica y nuclear, los telégrafos y el correo, y materiales radioactivos (Moreno-Brid y Ros, 2010).

Existen numerosos estudios analizando la forma en que las reformas mencionadas fueron implementadas. A manera de ejemplo, existe una visión extendida de que el proceso de apertura comercial fue demasiado rápido, no eliminó la dependencia de las importaciones y no generó encadenamientos productivos nacionales, con lo cual las empresas nacionales se vieron muy afectadas, tanto en la industria como en el sector primario. La liberalización financiera no llevó emparejada una regulación suficiente y condujo, posteriormente, a un aumento explosivo del crédito al consumo sin las medidas precautorias adecuadas, lo cual agravó la crisis que se experimentó en 1995. Además, la falta de una regulación adecuada en el proceso de privatizaciones, llevó a la concentración de la riqueza y la propiedad en estas áreas (Lustig, 1994).

Los primeros efectos de las reformas estructurales empezaron a reflejarse en las variables económicas. El déficit fiscal estaba bajo control y se tuvo superávit en 1992 y 1993. Se observó un aumento de las exportaciones, concentradas principalmente en la industria maquiladora, que tenían un alto componente importado, dependían de la entrada de importaciones temporales libres de impuestos y tenían bajos encadenamientos productivos internos. Esto derivó en un déficit de la balanza comercial y un creciente déficit de cuenta corriente (7.1% del PIB en 1994), debido a una caída del ahorro interno (casi cinco puntos porcentuales entre 1989 y 1992), el cual se cubría principalmente con inversión externa de cartera, lo cual aumentó la vulnerabilidad del país a las condiciones internacionales (Lustig, 1994: 191).

En cuanto al crecimiento económico, éste mostró cifras positivas a partir de 1989, pero el crecimiento del producto per cápita resultó negativo en 1993. Los elementos que se han propuesto para explicar el lento crecimiento, luego de las reformas estructurales y la cuantiosa entrada de flujos de capital externo residen, por un lado, en la sobrevaluación de la moneda (debido al Pacto y a la entrada masiva de capitales) que fomentó las importaciones en un contexto de

fácil acceso a ellas debido a apertura comercial y, por otro lado, en la escasa acumulación de capital y la reducción de la inversión pública (Lustig, 1994: 204, 196).

Política social

Como respuesta al deterioro de los indicadores sociales a consecuencia de la crisis de 1982 y las políticas de estabilización y ajuste instrumentadas en el periodo anterior, el gobierno de Salinas (1988-1994) emprendió acciones enmarcadas en lo que concibió como un modelo de “liberalismo social”. Este enfoque significó el regreso del Estado mexicano a un papel más activo en la política social, a la par que se avanzaba en las reformas económicas ortodoxas anteriormente señaladas.

La mayor prioridad del ámbito social se manifestó en el aumento del porcentaje de presupuesto público destinado al gasto social de 41% en el periodo de De la Madrid a 50% durante la administración de Salinas (INEGI s/f: 657). La relativa mejoría en la situación macroeconómica descrita previamente también permitió un gasto social creciente en términos reales. En 1988 se creó el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol), estrategia que actuó como paraguas para coordinar diversas intervenciones focalizadas a la población en condiciones de pobreza tanto en el ámbito rural como en el urbano (Cornelius, Craig y Fox 1994; Lustig 1994).¹² Pronasol fue la intervención social emblemática del sexenio y pasó de concentrar el 6.6% del gasto público en 1989 a obtener el 26.3% en 1994 (Guevara 1996). La estrategia también creció de 13 programas que la integraban en 1988 a 25 en 1992 (Gordon, 1996)¹³ y su importancia llegó a ser tal que en 1992 se creó la Secretaría de Desarrollo Social con el mandato de coordinar Pronasol y administrar otras iniciativas focalizadas.¹⁴

¹² Pronasol retomó elementos del diseño y experiencia del PIDER y la COPLAMAR (Brachet 1996; Fox 1997) y se estructuró en torno a tres ejes dentro de los cuales se incluyeron diversos programas: bienestar social, apoyo a la producción y desarrollo regional (Trejo y Jones, 1993).

¹³ Para una descripción de los programas instrumentados véase CCPNS (1994) y Cornelius, Craig y Fox (1994).

¹⁴ Es el caso de Liconsa S. A. de C.V., una empresa con participación estatal mayoritaria de subsidio a la leche cuyo origen data de la década de 1940 y el Fideicomiso para la Liquidación del Subsidio a la Tortilla (FIDELIST), un programa de subsidio a la tortilla con antecedentes desde mediados de la década de 1980.

En sintonía con las recomendaciones de organismos internacionales, Pronasol compartió los rasgos principales de los programas compensatorios (Yaschine, 1999): se focalizó a los pobres, sus proyectos eran orientados por las preferencias y demanda de los beneficiarios, fomentó la participación comunitaria y descentralizó la administración de los recursos. Asimismo, se constituyó como un instrumento para compensar los costos de las políticas ortodoxas aplicadas, dotar de legitimidad al gobierno y dar viabilidad a la continuidad de las reformas económicas.

La ausencia de evaluaciones de impacto impide dar constancia de la magnitud y sentido de los efectos del Pronasol. No obstante, algunas críticas señalaron una baja eficacia en su focalización y en su incidencia sobre la pobreza, así como su uso político-partidista.¹⁵ Según Lustig (1994:257) entre 1989 y 1994 la pobreza extrema se redujo de 17.1 a 15.5% y la pobreza moderada de 32.6 a 31.8%.

3.3 Segunda ola de reformas: 1995-2000.

Política económica

Después del breve período de recuperación económica que siguió a la crisis del petróleo, en diciembre de 1994 el peso sufrió una gran devaluación, llevando a un crecimiento negativo del PIB en 1995 (-6.2%) y a un aumento de la inflación. Debido a la fuga de capitales, la disminución de las reservas internacionales y la inminencia del pago de la deuda de corto plazo, en diciembre de 1994 el peso se dejó flotar libremente, con lo que el Banco de México dejaría de intervenir para mantener al dólar dentro de una banda preestablecida.

Las causas de esta crisis han sido ampliamente estudiadas y se asocian con varios factores: la acumulación de un déficit de cuenta corriente derivado de la sobrevaluación de la moneda y un alto componente importado de las exportaciones que se concentraron en la industria maquiladora; el financiamiento del déficit de cuenta corriente mediante flujos volátiles de capital; un proceso de liberalización financiera sin una adecuada regulación,

¹⁵ Ver Cornelius, Craig y Fox (1994) y Díaz-Cayeros y Magaloni (2003) para más detalle sobre el desempeño de PRONASOL.

por lo que aumentaron los créditos para el sector privado a partir de 1990, pero también la tasa de cartera vencida. Por supuesto, también interviene el famoso “error de diciembre” respecto al manejo de la política cambiaria y de tasas de interés en el país, y la percepción que se tenía sobre el problema que se estaba enfrentando (Lustig, 2004; Moreno-Brid y Ros, 2010).

Para superar la crisis era necesario reestructurar la deuda a corto plazo, reducir el déficit de cuenta corriente y aumentar las reservas internacionales. Para esto se contó con el apoyo del gobierno de Estados Unidos y de organismos financieros internacionales, precisamente porque se consideraba que el país había encaminado bien su proceso de reformas. Además, nuevamente se implementó un programa de estabilización y ajuste con políticas monetarias y fiscales restrictivas: recortes del gasto público, aumento de la tarifa del IVA de 10 a 15%, e incremento de los precios y tarifas de bienes y servicios públicos (como gasolina y electricidad) (Tello, 2008: 655). Cabe señalar que, como parte de los varios acuerdos para superar la crisis firmados en este período, se otorgaron aumentos a los salarios mínimos para intentar frenar la pérdida del poder adquisitivo.

La devaluación de la moneda y el aumento de las tasas de interés llevaron a un alto grado de insolvencia de los deudores de la banca. Esto condujo a la quiebra de los bancos y a la intervención del gobierno a través del Fondo Bancario de Protección al Ahorro (Fobaproa) el cual, finalmente, fue financiado con recursos públicos. Así también, se pusieron en marcha diversos programas de apoyo a deudores (Tello, 2008). A raíz de la crisis, en 1995 se ampliaron los límites de la participación extranjera en la banca en México y, en 1998, se abrió definitivamente el sector adelantándose, en ambos casos, a lo planteado en el TLCAN. Así, en 1994 la participación del capital foráneo en el total de la banca era de sólo 5%, en 1996 se incrementó a 52.4% y en 2003 llegó a 82.3% (Turrent, s/f: 34-35).

Durante este sexenio, a cargo de Ernesto Zedillo (1994-2000), se fortaleció la visión de la prioridad de la estabilidad macroeconómica, del crecimiento originado en el sector externo y se ampliaron las privatizaciones que se habían iniciado en años anteriores. Durante el período fueron privatizados puertos, aeropuertos, concesiones mineras, ferrocarriles, satélites, producción de

energía, exploración petrolera y el gas. Se concesionó la prestación de servicios públicos como los sistemas de agua potable, de limpia, tratamiento de aguas residuales y la distribución de gas natural. También aumentó la participación de la inversión extranjera en las actividades económicas, a través del Acuerdo Desregulatorio de la Secretaría de Relaciones Exteriores emitido en octubre de 1996 y el Acuerdo General de 1998. Asimismo, se rescataron sectores que habían sido privatizados en el sexenio anterior, como la banca, aerolíneas, ingenios azucareros y carreteras (Zepeda, 2012).

A pesar de la severidad de la crisis, ya en 1996 y 1997 se observaron tasas positivas de crecimiento de 5.1 y 6.8%, respectivamente (en los años siguientes se tuvieron crecimientos de 4.9, 3.9 y 6.6%). Se argumenta que esta recuperación estuvo estrechamente ligada con el aumento de las exportaciones, lo cual puede verse como un resultado de las reformas introducidas en la década anterior (Lustig, 1994: 241).

Política social

En esta etapa, es posible identificar elementos de continuidad y de cambio en relación con la política social del periodo anterior. Se observa continuidad en el crecimiento de la asignación del presupuesto al gasto social. El gasto social como proporción del presupuesto público en el periodo se ubicó en 52.6%, por encima del periodo previo (INEGI, s/f: 657) y, si bien el gasto social como porcentaje del PIB se redujo en 1995 como consecuencia de la crisis, en los años siguientes tuvo un incremento constante vinculado con la recuperación económica (véase gráfica 8). Asimismo, se observa continuidad en la asignación de gasto para la implementación de intervenciones focalizadas, que se siguen concibiendo como acciones necesarias para contener los efectos sociales de la crisis y garantizar la viabilidad de las políticas económicas ortodoxas.

No obstante, se da un cambio en el enfoque detrás del diseño de dichas políticas dirigidas a la población en condición de pobreza. Durante el gobierno de Zedillo se desmanteló Pronasol y se llevó a cabo una importante reestructuración del gasto social bajo la lógica de lograr una mayor eficacia en el ejercicio de los recursos (Levy y Rodríguez, 2004). El presupuesto de

programas de subsidios considerados ineficaces se redirigieron hacia el Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá), el cual inició en 1997 y ha sido hasta la fecha el programa social emblemático de las distintas administraciones federales.

Progresá se distanció claramente de Pronasol en términos de su diseño: es un programa que pretende impulsar el desarrollo del capital humano a través de la entrega bimestral de transferencias monetarias condicionadas a los hogares beneficiarios,¹⁶ se focalizó a hogares en pobreza extrema en vez de comunidades en pobreza, los mecanismos de focalización se volvieron técnicamente más rigurosos, se incluyeron actividades de monitoreo y evaluación de impacto, y la coordinación e implementación se centralizó a nivel federal.¹⁷ Los rasgos de diseño de Progresá comparten las características de las recomendaciones de la *Nueva Agenda de Pobreza*, principalmente su énfasis en el desarrollo del capital humano de los individuos en condiciones de pobreza a través de la entrega de transferencias monetarias (Yaschine, 1999).

En el marco de este trabajo, el arranque de Progresá representa un parteaguas importante, en tanto que es el inicio de la entrega de transferencias monetarias a los hogares como intervención privilegiada de la política de superación de la pobreza en el país. En adelante, la inversión pública en transferencias monetarias a los hogares tendría un aumento constante. Así, a través de la entrega de recursos monetarios, la política social comienza a tener efectos directos sobre el ingreso monetario de los hogares pobres y, con ello, sobre la distribución del ingreso.

Durante sus primeros tres años de instrumentación, el presupuesto de Progresá y su cobertura aumentaron sustantivamente; entre 1997 y 2000 el presupuesto ejercido del programa aumentó de 1,172 a 16,302 millones de pesos¹⁸ y su

¹⁶ La entrega de transferencias se condiciona al cumplimiento de “corresponsabilidades” por parte de los beneficiarios que son principalmente la asistencia a la escuela por parte de los niños en edad escolar y a consultas médicas y talleres de educación en salud. Por tanto, la operación del programa requiere de la existencia de oferta educativa y de salud.

¹⁷ Para una descripción de los principales rasgos del programa y las diferencias con programas previos véase: Yaschine (1999), Levy y Rodríguez (2004), Levy (2008), Valencia (2008) y Yaschine y Orozco (2010).

¹⁸ Datos a pesos constantes de 2012.

cobertura de 0.3 a 2.4 millones de familias, principalmente en localidades rurales (Presidencia de la República, 2013 y 2014). En el 2000, se dieron a conocer los resultados de las primeras evaluaciones de impacto, las cuales mostraron efectos positivos del programa sobre diversos indicadores de consumo, educación, salud y nutrición, entre otros.¹⁹ Estos hallazgos abonarían a la continuidad del programa en los siguientes sexenios y también a que Progresá se tomara como ejemplo por los organismos internacionales, principalmente el Banco Mundial, para ser replicado a nivel internacional como parte del paquete de recomendaciones promovido a los países en desarrollo.

3.4 Lento avance del proceso de reforma: 2001-2012.

Política económica

En el 2000, se dio la alternancia del partido en el poder a nivel federal por primera vez después de siete décadas; no obstante, esto no significó un cambio de rumbo en el modelo de desarrollo económico, pues el período se caracterizó por la continuación de una política de estabilidad macroeconómica. No obstante, puede identificarse una etapa inicial durante los primeros tres años, en los cuales se enfrentó la recesión económica de Estados Unidos y durante la cual se aplicó una política económica restrictiva de contracción de la demanda agregada y el gasto público, de forma tal que el PIB disminuyó en -0.2% (Tello, 2008).

Posteriormente, el aumento de los precios del petróleo y el crecimiento del volumen de exportación llevó a una cuantiosa entrada de divisas y, a partir de 2004, se implementó una política de expansión del gasto público y una política monetaria menos restrictiva, estimulando el consumo interno. Para 2004, la economía creció 4.2% y el PIB per cápita, en términos reales, fue 2.7% mayor al del año anterior. No obstante, durante el sexenio el producto creció sólo 2.3% en promedio anual y se redujo la inversión como porcentaje del PIB (Tello, 2008: 725). A partir de 2001, la reducción de la inflación a un dígito y el mantenimiento de un déficit cero se volvieron una prioridad de política. De hecho, en 2006, se aprobó la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad

¹⁹ Véase IFPRI (2000).

Hacendaria que, entre otras medidas, restringe la posibilidad de endeudamiento público (Tello, 2008: 725).

Cabe señalar que, durante su período, el presidente Fox (2000-2006) intentó aprobar reformas “estructurales” como la fiscal, energética y laboral, pero éstas no prosperaron.²⁰ Según Tello (2008: 727) la importancia de la aprobación de este paquete de reformas se argumentó señalando que las primeras reformas estructurales “no habían dado los resultados que de ellas se esperaban (crecimiento económico, empleo, bienestar de la población, etcétera) porque no fueron acompañadas de otras, tan importantes como las primeras. Sin ellas, difícilmente la economía podría crecer”. Entre las reformas pendientes de más importancia se señalaban la hacendaria, la laboral y la energética; se consideraba necesario aumentar la capacidad de recaudación fiscal del país, dar mayor flexibilidad a las relaciones laborales y permitir la participación del capital privado en el sector energético.

Durante el gobierno de Felipe Calderón (2006-2012), en 2008, México enfrentó una severa crisis económica como resultado de la crisis financiera internacional iniciada en Estados Unidos. De hecho, México fue uno de los países en desarrollo más afectados debido a la estrecha relación con la economía estadounidense. Los resultados negativos se explican, en su mayor parte, por la salida de capitales que llevaron a la depreciación del peso, a la reducción de la producción industrial y de las exportaciones hacia Estados Unidos, primordialmente en los sectores automotriz y de electrónicos (SHCP, 2009). El crecimiento del PIB en 2009 fue negativo (-4.7%), aunque la recuperación fue rápida gracias al aumento de las exportaciones, y en 2010 se tuvo un crecimiento de 5.1%. Además, el repunte de la inflación pudo ser controlado. A esta situación hay que sumarle el alza en los precios de los alimentos a nivel internacional, que tuvo efectos importantes sobre los ingresos de los hogares.

Inicialmente, a través de diversos programas de apoyo, se implementó una política fiscal contra-cíclica por medio de la cual se expandió la inversión pública, amortiguando parcialmente la contracción del resto de los componentes de la demanda agregada (SHCP, 2009). No obstante, desde el

²⁰ La reforma fiscal propuesta se basaba en el cobro del IVA a alimentos, medicinas, colegiaturas, libros y revistas.

primer semestre de 2009 se pusieron en marcha medidas para racionalizar el gasto y para enfrentar la menor recaudación de ingresos de origen petrolero y no petrolero. En octubre de 2009 se aprobó una reforma fiscal que incrementó la tasa del Impuesto sobre la Renta (ISR) tanto para personas físicas como morales a un máximo de 30% para los ejercicios de 2010 a 2012, 29% en 2013, para regresar a 28% en 2014. También se aprobó aumentar del 15 al 16% el Impuesto al Valor Agregado (IVA) en el país y del 10 al 11% en la franja fronteriza.

El presidente Calderón propuso una serie de reformas con el propósito manifiesto de incentivar la inversión, la productividad y el crecimiento. Su alcance fue, en la mayoría de los casos, limitado. No obstante, marcaron el inicio de un nuevo impulso reformador, que se concretaría en el sexenio siguiente. Las principales medidas aprobadas fueron las siguientes (Gutiérrez, 2014):²¹

- En abril de 2007, se aprobó el cambio del sistema de pensiones de los empleados públicos a cuentas individuales, como se había hecho en 1997 para los trabajadores afiliados al IMSS.
- En materia fiscal, en septiembre de 2007 se aprobó un nuevo impuesto empresarial, el Impuesto Especial a Tasa Única (IETU)- que inició con una tasa de 16.5% para ir creciendo paulatinamente. También se aprobó un nuevo impuesto a depósitos en efectivo y un incremento paulatino al precio de la gasolina. No obstante, los resultados de estas modificaciones sobre la recaudación tributaria fueron mínimos.
- En octubre de 2008 se habilitó a Pemex para contratar a empresas privadas para trabajos de exploración y producción, además de otras medidas. Sin embargo, hubo descontento de algunos sectores, dado que la participación privada y la autonomía de gestión aprobada fue menor que la propuesta original.
- En abril de 2011, las reformas a la Ley Federal de Competencia Económica y a los Códigos Penal Federal y Fiscal de la Federación otorgaron facultades a la Comisión Federal de Competencia (CFC), para sancionar más

²¹¹⁹ Además, en octubre de 2009 se emitió un decreto para liquidar la Compañía de Luz y Fuerza del Centro, quedando la Comisión Federal de Electricidad (CFE) como la encargada de suministrar electricidad a todo el país.

severamente a los agentes económicos que incurren en prácticas monopólicas.

- Finalmente, en 2012 se aprobó una reforma laboral que modificó ampliamente la Ley Federal de Trabajo con una orientación flexibilizadora.

Política social

La continuidad en materia de política económica que se observó durante la primera década del presente siglo se presentó también en la política social. El gasto social y el presupuesto destinado a las acciones de superación de la pobreza y a las transferencias monetarias continuaron en aumento. Entre 2000 y 2012 el gasto social creció de 8% del PIB a 11.3%, el gasto en superación de la pobreza de 0.9% del PIB a 2%, y el gasto en programas de transferencias monetarias del 0.1% al 0.6% del PIB.²²

En 2002, Progresá cambió de nombre a Programa de Desarrollo Humano Oportunidades (Oportunidades) pero mantuvo los elementos centrales de su diseño. Desde 2000, había iniciado una expansión a localidades semiurbanas y continuó con una ampliación de su cobertura hacia zonas urbanas. El presupuesto del programa se cuadruplicó en ese periodo (de 16,302 millones de pesos en 2000 a 66,567 millones en 2012)²³ y su cobertura se amplió de 4.2 millones de familias en 2000 a 5.8 millones en 2012, de las cuales 60% residían en zonas rurales y el resto en el contexto urbano en todas las entidades del país (Presidencia de la República, 2014).

Las evaluaciones de impacto del programa continuaron mostrando efectos positivos en diversos indicadores relacionados con el desarrollo de capital humano y el bienestar de los hogares y sus integrantes, razón por la cual el programa se consideró exitoso por amplios sectores en el país y por los organismos internacionales.²⁴

²² Cálculos propios con base en datos del INEGI para el PIB, del Centro de Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados para el gastos social y del Segundo Informe de Gobierno del Presidente Enrique Peña Nieto para el gasto en superación de la pobreza y transferencias monetarias.

²³ A precios constantes de 2012.

²⁴ Un resumen de los impactos de corto plazo rurales puede encontrarse en IFPRI (2000) y las siguientes fuentes contienen síntesis de los impactos de corto y mediano plazos en zonas rurales y urbanas: Levy y Rodríguez (2004); Cruz, De la Torre y Velázquez (2006); Oportunidades (2006); Fiszbein y Schady (2009); Valencia (2008); Levy (2008); Yaschine (2009); Oportunidades (2010); Campos (2010).

Además de Oportunidades, en este periodo se crearon otros dos programas de transferencias de ingresos directos a los hogares que también tuvieron un crecimiento durante el periodo: el Programa de Apoyo Alimentario (PAL), y el Programa 70 y más. Mediante el PAL, creado en 2003, el gobierno federal buscó entregar transferencias monetarias a los hogares en pobreza extrema que no podían ser atendidos por Oportunidades debido a su falta de acceso a servicios educativos y/o de salud. El PAL pasó de tener 143,000 familias beneficiarias en 2007 a 673,100 familias residentes en 48,500 localidades en 2012. En el caso del programa 70 y más, creado en 2007, el objetivo fue brindar una transferencia monetaria a los adultos mayores que no tuvieran acceso a ninguna pensión contributiva. Para 2012 el programa cubría a 3.07 millones de personas en alrededor de 2,500 municipios del país (Presidencia de la República, 2014).

3.5 Nuevo impulso reformador: 2013-2014.

Política económica

Como se mencionó, en el último año del presidente Felipe Calderón, se aprobó la reforma laboral, que es considerada la primera de las nuevas reformas “estructurales”. Con la llegada a la presidencia de Enrique Peña Nieto en 2012, inicia lo que puede considerarse una nueva ola de reformas. En octubre de 2013 se aprobó la reforma hacendaria y, durante 2014, se aprobaron la reforma financiera (enero), la de competencia económica (mayo), la de telecomunicaciones (julio) y la energética (agosto) (véase cuadro 5). Cabe señalar que la agenda de reformas fue más amplia, incluyendo el ámbito educativo, político-electoral, judicial y de transparencia.²⁵

Estas reformas completan el conjunto de medidas que se consideraban pendientes para apuntalar el modelo económico de mercado orientado al exterior y promover el aumento de la productividad y del crecimiento económico. Sus proponentes esperan que estas reformas disminuyan los precios de bienes como la electricidad, la telefonía, la gasolina, entre otros, y que promuevan la competencia a nivel general y en sectores que han estado

²⁵ Al iniciar la presidencia de Peña Nieto se firmó el Pacto por México entre los principales partidos políticos, lo que permitió la aprobación de estas reformas.

altamente concentrados. Con la reforma tributaria, en concreto, se espera que aumente la tasa de recaudación en 2.5% del PIB hacia 2018, debido, entre otras cosas, a la ampliación de la base tributaria.

Cabe señalar que la recuperación de Estados Unidos y Europa de la crisis financiera de 2008 ha tomado más tiempo del esperado, por lo que estas reformas tuvieron lugar dentro de un contexto internacional complicado. En México, el crecimiento real del PIB fue de 1.1% y de 2.1% en 2013 y 2014, respectivamente. Además, ante la disminución de los precios del petróleo (para 2015 se programó un precio de 79 dólares por barril y para marzo de ese año se encontraba en 44 dólares), las finanzas públicas están siendo presionadas, dado que siguen siendo ampliamente dependientes de estos recursos. Por tanto, en enero de 2015, se anunció un recorte del gasto público que representa 0.7% del PIB y que recae principalmente en Pemex, CFE y la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, y que se espera que afecte mayormente al gasto corriente. Estas medidas se toman a pesar de que las autoridades han señalado que se cuenta con diversos mecanismos para afrontar una situación de reducción de los ingresos petroleros (OCDE, 2015: 19).

Cuadro 5. Nueva ola de reformas en México (2013-2014)

Reformas	Principales políticas
Reforma Laboral	<ul style="list-style-type: none"> • Incorporación de la definición de Trabajo Decente. • Regulación del régimen de subcontratación. • Aumento de la flexibilidad en las contrataciones: contratos por temporada, períodos de prueba y capacitación. • Fijación de un máximo de 12 meses a los salarios vencidos, en caso de litigio por rescisión de contrato. • Especificaciones en torno al salario pagado por unidad de tiempo. • Regulación sobre los derechos de los trabajadores domésticos.

<p>Hacendaria</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Reformas al Impuesto sobre la Renta para personas físicas, el empresarial, al consumo y a la energía. • En impuestos personales, la tasa marginal máxima se elevó a 35% y se establecieron límites a las deducciones. • Se instituyó un impuesto a las ganancias de capital y un impuesto sobre dividendos de 10%. • En impuestos empresariales, se restringieron las provisiones para depreciación y se eliminó el IETU. • Se suprimieron tecnicismos y exenciones que permitían una deducción acelerada de gastos de inversión. • Se revisó el trato fiscal preferencial a las maquiladoras a fin de volverlo más neutral. • Se amplió el impuesto al consumo al eliminar las menores tasas en las zonas fronterizas y se quitaron las exenciones especiales para las maquiladoras. • Se aplicaron impuestos especiales a los combustibles fósiles (con excepción del gas natural). • Se ha implementado un impuesto sobre el carbono, así como impuestos a los alimentos con alto contenido calórico y a las bebidas azucaradas. • Se aprobaron cambios en la Ley de Responsabilidad Fiscal. • Cambio de régimen fiscal para pequeños contribuyentes, con el objetivo de aumentar la formalidad.
<p>Financiera</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Fortalece la regulación, aumenta la competencia y reduce el costo crediticio. • Protege más efectivamente los derechos de propiedad para acreedores. • Una autoridad jurídica más formal a fin de que el órgano regulador gestione la resolución bancaria. • Fomenta la competencia entre intermediarios financieros. • Amplía las facultades de la banca de desarrollo del gobierno para otorgar créditos a las pequeñas y medianas empresas.
<p>Competencia económica</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Se fortaleció la Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE) y se transformó en un organismo constitucionalmente autónomo. • Se incrementaron las sanciones penales para licitaciones fraudulentas. • La nueva Ley de Competencia le da al Congreso un plazo de un año a partir de julio de 2014 para incorporar los principios de la libre competencia al marco jurídico de México.
<p>Telecomunicaciones</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Se conformó, en 2013, el Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFETEL) como un nuevo órgano regulador y de competencia especializado en radiodifusión y telecomunicaciones con una gama de nuevas capacidades regulatorias para promover la competencia. • Promulgación de las leyes secundarias en mayo de 2014.
<p>Energética</p>	<ul style="list-style-type: none"> • La reforma constitucional fue aprobada a finales de 2013. • Se establecen varios organismos reguladores, autónomos y con financiamiento independiente para la concesión de licencias, la seguridad y la protección ambiental del sector. • Estos reguladores ayudarán a supervisar la apertura del

	<p>sector energético a una mayor competencia.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Se permite la entrada a inversionistas nacionales y extranjeros en las actividades de exploración, producción y transporte de petróleo y gas, así como en la refinación y la comercialización de hidrocarburos. • Se prevé una variedad de modalidades de participación del sector privado, tales como la participación de utilidades, producción compartida y acuerdos de licencia. • Las actividades finales -entre ellas las intermedias, de refinación y distribución- estarán abiertas a competencia plena por parte del sector privado, incluidas las importaciones de petróleo y gas natural, supervisadas por la Comisión Reguladora de Energía (CRE) y por la Secretaría de Energía. • El sector de la electricidad también se liberó, dando fin al monopolio de la Comisión Federal de Electricidad. • Los precios al menudeo de gasolina y diésel se incrementarán de acuerdo con la inflación general hasta 2017. A partir de 2018, los precios de la gasolina se liberarán y estarán determinados por las condiciones del mercado.
Pensión universal y seguro de desempleo	<ul style="list-style-type: none"> • Aprobación de la Ley de Pensión Universal para personas de 65 años y más. • Creación del Seguro de Desempleo.

Fuente: Elaboración propia con base en OCDE (2015).

Dado que se espera que los precios del petróleo permanezcan bajos, la situación financiera del sector público se avizora complicada. Para 2016, se prevé realizar un nuevo recorte del gasto, evitando el aumento de impuestos y el endeudamiento y, de hecho, se propone implementar un enfoque de presupuesto base cero en ese año, logrando un déficit fiscal de 0.5% del PIB. Se espera que los efectos de la recién aprobada reforma hacendaria, contribuyan a la obtención de ingresos tributarios, no obstante, este escenario restrictivo pone en duda la adecuada implementación de reformas, como la energética o de seguridad social, así como la implementación del Plan Nacional de Infraestructura que buscaba detonar la inversión.

Política social

Los primeros dos años de la más reciente administración federal muestran signos de continuidad en el ámbito social, con algunos elementos que podrían significar algunos cambios. Se observa continuidad en el aumento del gasto social, del gasto en superación de la pobreza y en programas de transferencias

monetarias. Esto denota que se mantiene la convicción de la importancia de invertir recursos en políticas focalizadas y, dentro de éstas, en las transferencias monetarias.

Los tres programas de transferencias monetarias se han mantenido en los dos años recientes y han crecido en presupuesto y cobertura. Entre 2012 y 2014 Oportunidades (renombrado Prospera, Programa de Inclusión Social a partir de diciembre de 2014), aumentó su cobertura de 5.8 a 6.1 millones de familias; el PAL lo hizo de 673,100 a 755,000 familias; y 70 y más (renombrado Programa Pensión para Adultos Mayores en 2013) incrementó de 3.1 millones a 5.7 millones de familias (Presidencia de la República, 2014). El gasto en estos programas de transferencias presentó un crecimiento real de 2% en 2013 y de 23.5% en 2014, en este último año derivado principalmente del aumento del presupuesto del programa de pensiones.

La principal novedad en la política social focalizada de los años recientes es la creación de la Cruzada Nacional contra el Hambre (CNCH) a principios de 2013, una estrategia que busca coordinar un conjunto amplio de programas sociales pre-existentes y dirigirlos hacia hogares en condiciones de pobreza extrema alimentaria.²⁶ Prospera, el PAL y el Programa Pensión para Adultos Mayores forman parte de la CNCH, que en 2014 se instrumentó en 1,012 municipios del país que concentran a 78% de los 7.01 millones de personas que conforman su población objetivo.

La CNCH podría llegar a incidir de forma inmediata sobre el ingreso monetario de los hogares y, por tanto, sobre la distribución del ingreso monetario sólo en la medida en que sirva para reorientar la focalización de los tres programas de transferencias analizados hacia aquellos hogares en pobreza extrema alimentaria que aún no sean beneficiarios de los mismos. No obstante, el margen de mejora no es muy grande, sobre todo en el caso del PAL y Prospera que tienen ya una cobertura muy amplia de hogares en pobreza extrema.

4. Evolución de la macroeconomía

²⁶ Población en condición de pobreza multidimensional extrema y que tiene a la carencia de alimentación, como una de sus carencias sociales.

En este apartado se revisan brevemente algunas de las principales variables que dan cuenta de la evolución macroeconómica del país durante el período de estudio. Se esperaba que con el modelo de desarrollo guiado por el mercado y orientado al exterior aumentara el crecimiento económico. Sin embargo, a partir de 1989 cuando inició la recuperación de las crisis de la deuda y petrolera, el crecimiento del PIB ha sido moderado, y ha estado marcado por varias crisis económicas: la de 1995 que tuvo componentes endógenos y fue grandes magnitudes, los efectos de la crisis financiera mundial de 2008-2009, además de la recesión de 2001-2002 (ver gráfica 1). Esto ha llevado a que el crecimiento del PIB per cápita haya sido exiguo, y que haya disminuido en los años más críticos de las crisis mencionadas. En el período 1995-1999 el crecimiento real del PIB per cápita fue de 1.5% y, durante 2000-2011, fue de 1% (ver gráfica 2).

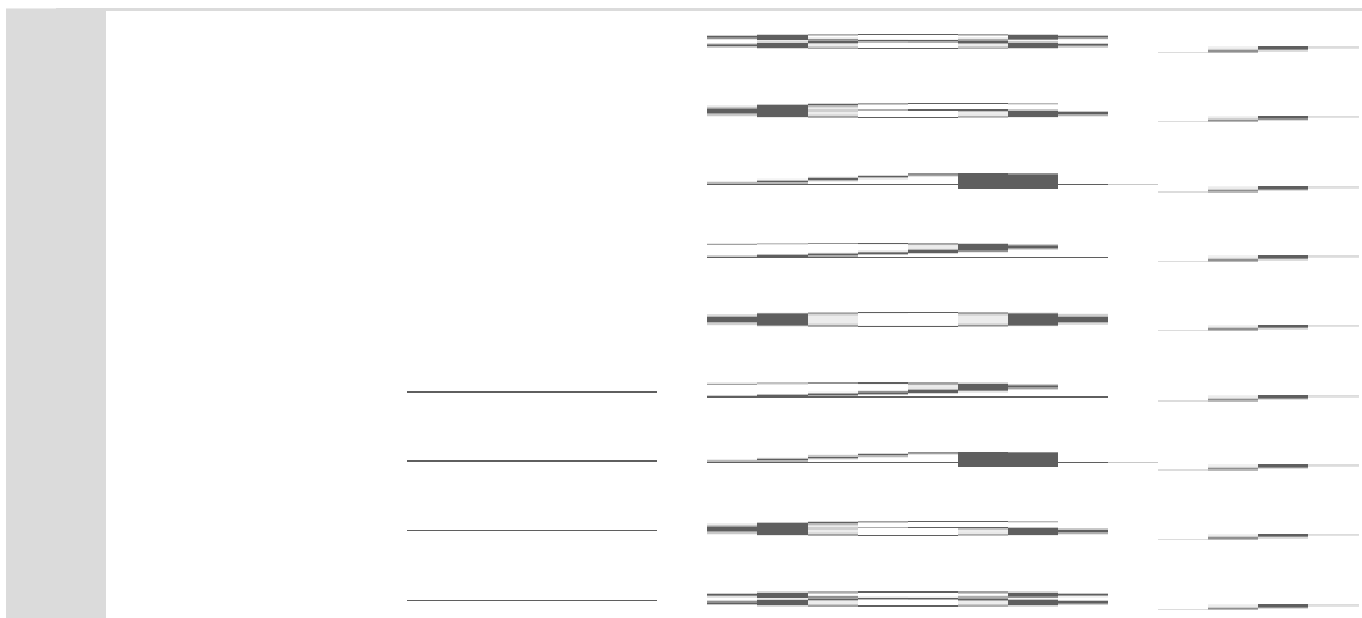
El control de la inflación ha sido una de las prioridades de este largo período, principalmente luego de los períodos hiperinflacionarios de los ochenta y su repunte a raíz de la crisis de 1995. Es bien sabido que la inflación erosiona los ingresos de las personas, principalmente de quienes no tienen acceso a mecanismos que permitan mantener su poder adquisitivo, por lo que afectan a las personas de menores recursos. Como puede observarse en la gráfica 3, la inflación ha tenido una tendencia a la baja después de la crisis de 1995, cuando alcanzó un aumento de 52%. A partir del 2000, la inflación ha mantenido valores de un dígito.

Gráfica 1. Variación del PIB trimestral real, 1981-2014



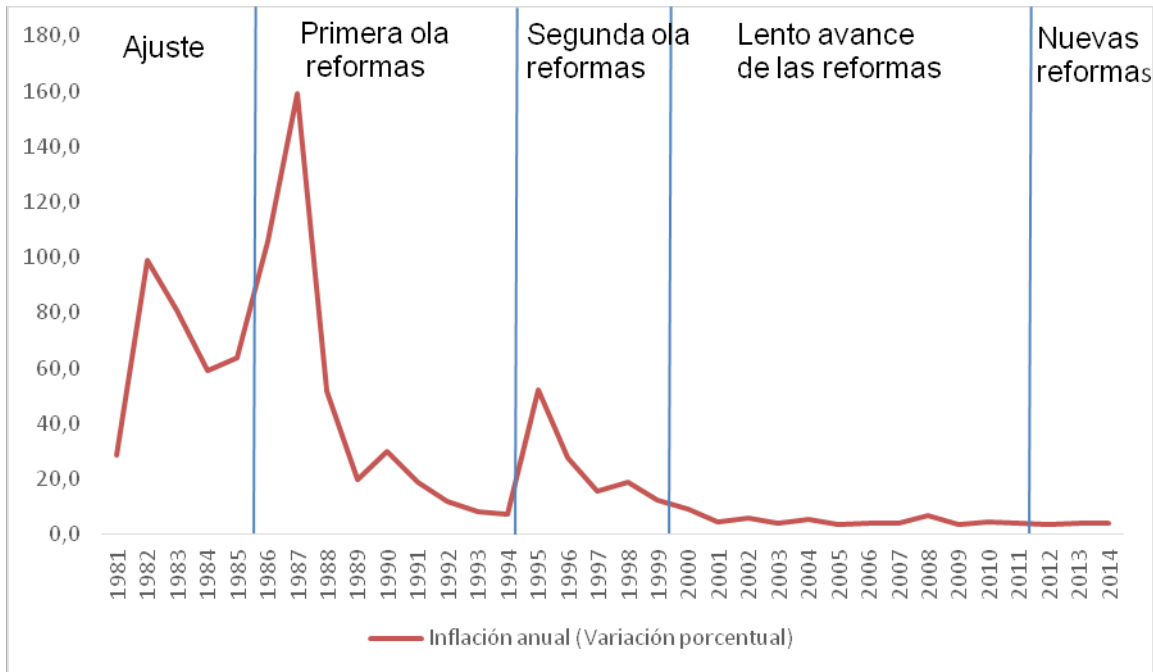
Fuente: elaboración propia con datos de INEGI. De 1981 a 1993 se trata del PIB a precios básicos de 1993 y a partir de 1994, del PIB a precios de mercado de 2008.

Gráfica 2. Tasa de variación anual del producto por habitante



Fuente: CEFP.

Gráfica 3. Inflación anual, 1981, 2014



Fuente: elaboración propia con datos de INEGI.

El control de la inflación ha ido de la mano de una política fiscal que ha buscado un presupuesto equilibrado, principalmente a través de la contracción del gasto y la inversión pública y, en menor medida, por el aumento de los impuestos. El balance público como porcentaje del PIB se ha mantenido alrededor del cero por ciento. En 2008, el efecto de las nuevas obligaciones del Gobierno Federal asociadas a la Nueva Ley del ISSSTE y, en 2009, el reconocimiento como deuda pública de PEMEX de los pasivos de los Proyectos de Infraestructura Productiva de Largo Plazo (PIDIREGAS), aumentó el déficit a -2.3% del PIB en ese último año (gráfica 4). No obstante, como se mencionó, la meta para el año siguiente es regresar a un déficit cercano al cero por ciento.

Por otro lado, salvo los períodos que siguieron a la crisis de 1982 y de 1995, se tiene un déficit tanto en el saldo de la cuenta corriente como de la balanza comercial (gráfica 5). Es importante señalar que el dinamismo de las exportaciones como fuente de crecimiento ha ido disminuyendo (gráfica 6). También se observa que la inversión pública ha sido decreciente, o bien, ha tenido tasas de crecimiento promedio moderadas lo cual, como se señaló en secciones anteriores, se ha identificado como una de las principales causas del bajo crecimiento económico en el país desde el cambio de modelo económico

en los ochenta. En el período 1995-2000, la inversión pública disminuyó 1.3% en promedio anual real, aumentó 2.0% de 2001 a 2012 y ha disminuido 4.5% en 2013-2014.

Gráfica 4. Balance público como porcentaje del PIB, 1994-2013



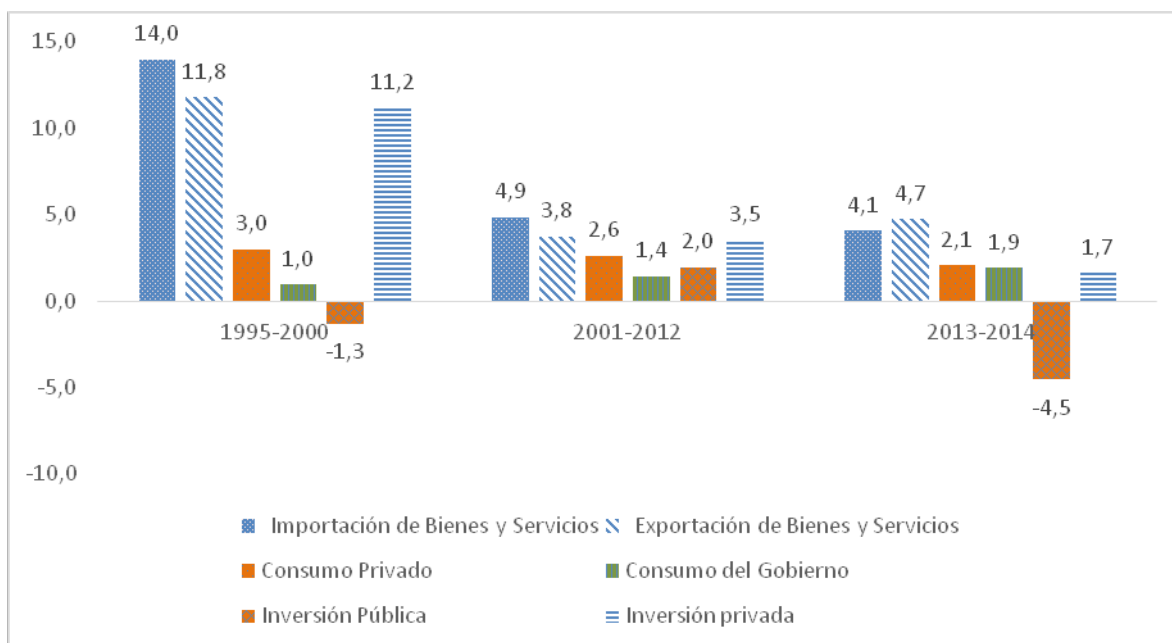
Fuente: elaboración propia a partir de datos del CEFP.

Gráfica 5. Saldo de la cuenta corriente y de la balanza comercial, 1980-2014 (millones de dólares)



Fuente: elaboración propia a partir de datos del CEFP.

Gráfica 6. Oferta y demanda agregada. Tasas de crecimiento promedio por periodo



Fuente: elaboración propia a partir de datos del CEFP.

5. Evolución de variables vinculadas con el ingreso

Como se mencionó, la hipótesis del presente trabajo es que la política económica y social implementada en el país y sus resultados (reflejados en las variables económicas y sociales revisadas en los apartados anteriores), tienen una gran incidencia en las fuentes de ingreso de los hogares y, por tanto, en los resultados de la distribución del ingreso. El ingreso de los hogares se puede integrar a partir de varias fuentes: remuneraciones al trabajo (sueldos y salarios), renta empresarial (utilidades derivadas del trabajo por cuenta propia y de la explotación de negocios propios), renta de la propiedad (alquiler de viviendas, terrenos, edificios, intereses y rendimientos de las acciones), y transferencias públicas o privadas (transferencias de programas públicos, pensiones y jubilaciones, remesas).

Las políticas económicas y sociales afectan el ingreso de los hogares por distintas vías, de forma directa o indirecta, y las consecuencias se experimentan de forma diferenciada entre los hogares de acuerdo a la

composición de sus fuentes de ingreso. Evidentemente, estos impactos no son directos, debido a la intermediación que ejercen los hogares (Cortés, 2000: 83). El resultado de esta interrelación puede ser la modificación en la distribución del ingreso (Cortés, 2000).

En este apartado revisamos algunas de las principales variables asociadas con las fuentes de ingresos: salarios y empleo en el caso del ingreso laboral, tasas de interés en el caso de ingresos por renta de la propiedad y negocios propios, y transferencias públicas a través de los programas sociales.

5.2 Empleo, salarios y tasas de interés

La evolución de las principales variables de empleo, muestran que la tasa de desocupación es baja en el país comparada con los estándares internacionales, pero aumenta de forma importante durante las crisis y, en 2014, la tasa de desocupación se mantiene en niveles altos. Si bien estas tasas se consideran bajas a nivel internacional, esto se debe a que el mecanismo de ajuste del mercado laboral desde los ochenta ha sido el aumento de la ocupación en el sector informal que, en 2014, se situaba en 27.3% de la población ocupada. En este sentido, será interesante analizar el posible impacto del seguro de desempleo recientemente aprobado, aunque su implementación se ha postergado debido a los recortes presupuestales.

Cuadro 6. Variables laborales seleccionadas, 1995-2014

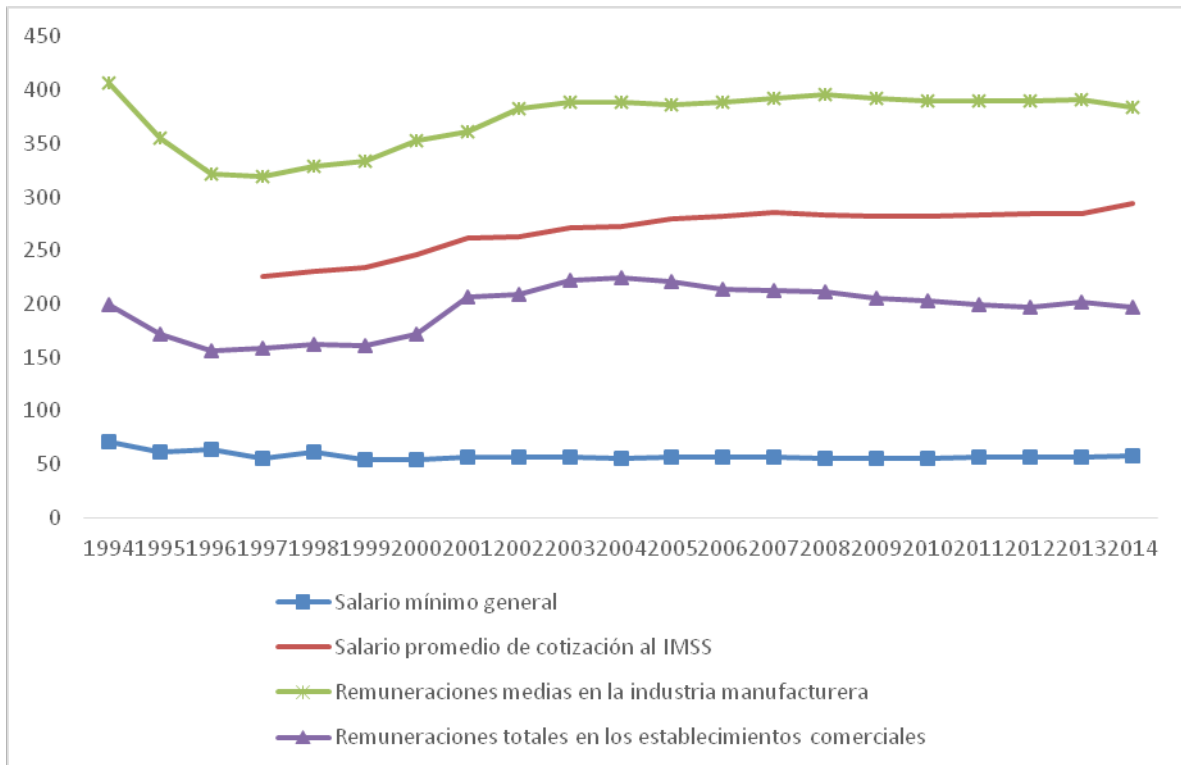
	Tasa de participación	Tasa de desocupación	Tasa de trabajo asalariado	Tasa de ocupación en el sector informal
1995	58.0	6.9	52.1	27.3
1996	57.9	5.3	53.4	26.6
1997	59.2	4.1	52.7	26.2
1998	59.1	3.6	54.8	27.1
1999	58.3	2.5	55.8	26.9
2000	57.9	2.6	57.6	26.9
2001	57	2.6	57.5	27.4
2002	57.1	2.9	57.1	28.2

2003	56.6	3.0	57.5	28.9
2004	58	3.7	57.2	28.8
2005	57.5	3.5	58.5	28.2
2006	58.4	3.1	60.0	27.3
2007	58.5	3.3	60.3	27.3
2008	59.0	3.4	60.8	27.7
2009	58.0	5.1	61.0	28.3
2010	59.0	5.2	60.6	28.8
2011	58.4	5.2	61.9	28.7
2012	59.6	4.8	62.0	29.1
2013	59.3	5.0	62.5	28.6
2014	58.6	4.9	63.6	27.3

Fuente: Presidencia de la Republica (2014: 472)

Adicionalmente, si tomamos como referencia el salario mínimo general, las remuneraciones medias en la industria manufacturera y las remuneraciones totales en establecimientos comerciales (mayoreo y menudeo), observamos un estancamiento de las remuneraciones, con una caída posterior a la crisis de 1995. En términos de niveles, las remuneraciones son mayores en la industria manufacturera pero, dado que son promedio, sería necesario analizar si éstos se ubican en industrias relacionadas con el comercio exterior. En el caso del salario mínimo éste pasó de 70.8 pesos diarios en términos reales en 1994 a 58.2 pesos en 2014. Las medidas de estabilización y ajuste aplicadas después de las crisis, la contracción de la demanda agregada y el control estricto de la inflación, sin duda han influido en estos magros resultados.

Gráfica 7. Salarios y remuneraciones, 1994-2014



Fuente: Presidencia de la República (2014: 474).

Cabe señalar que en el concepto de sector informal se incluyen las personas que trabajan en unidades productivas asociadas a los hogares. En México, las micro y pequeñas empresas son predominantes en la composición de las unidades productivas, lo que da cuenta de la dificultad de iniciar emprendimientos propios que deriven en ingresos por renta empresarial. Esto se relaciona con el debilitamiento de la política industrial en el período de estudio, que se ha concentrado en el impulso a las empresas exportadoras.

Por otro lado, respecto a las tasas de interés reales, si éstas se ubican en un nivel alto aumentan la renta de la propiedad, pero contraen la demanda agregada dado que desincentivan la inversión productiva (al tiempo que ayudan a controlar la inflación). Además, el crédito bancario para el sector privado se ha mantenido deprimido en las últimas décadas, lo que afecta especialmente a pequeñas y medianas empresas. Hay que recordar que las tasas de interés en México se relacionan fuertemente con las tasas de interés externas, principalmente de Estados Unidos, lo que ayuda a explicar su tendencia a la disminución e incluso a tener tasas negativas en algunos años.

Cuadro 7. Tasas de interés reales (por ciento anual)

	TIIIE 28 días	Cetes 28 días	CPP	Pagaré 28 días
1994	n.e.	7.46	8.97	9.25
1995	3.08	5.73	2.43	1.85
1996	9.13	6.74	6.03	3.28
1997	7.37	5.17	4.47	3.09
1998	9.97	7.7	3.9	3.41
1999	13.01	10.07	8.27	7.12
2000	8.61	6.79	5.16	4.84
2001	8.87	7.18	5.93	5.04
2002	2.63	1.53	-0.19	-0.43
2003	2.95	2.34	0.54	0.34
2004	2.08	1.75	-0.45	-0.44
2005	6.49	6.07	3.22	3.45
2006	3.57	3.25	1.16	1.16
2007	4.02	3.54	1.31	1.48
2008	1.94	1.34	-0.65	-0.57
2009	2.44	1.92	0.73	0.74
2010	0.59	0.09	-0.9	-0.7
2011	1.07	0.49	-0.42	-0.07
2012	1.28	0.73	-0.26	0.26
2013	0.38	-0.15	-0.92	-0.46
2014	1.06	0.74	0.39	0.42

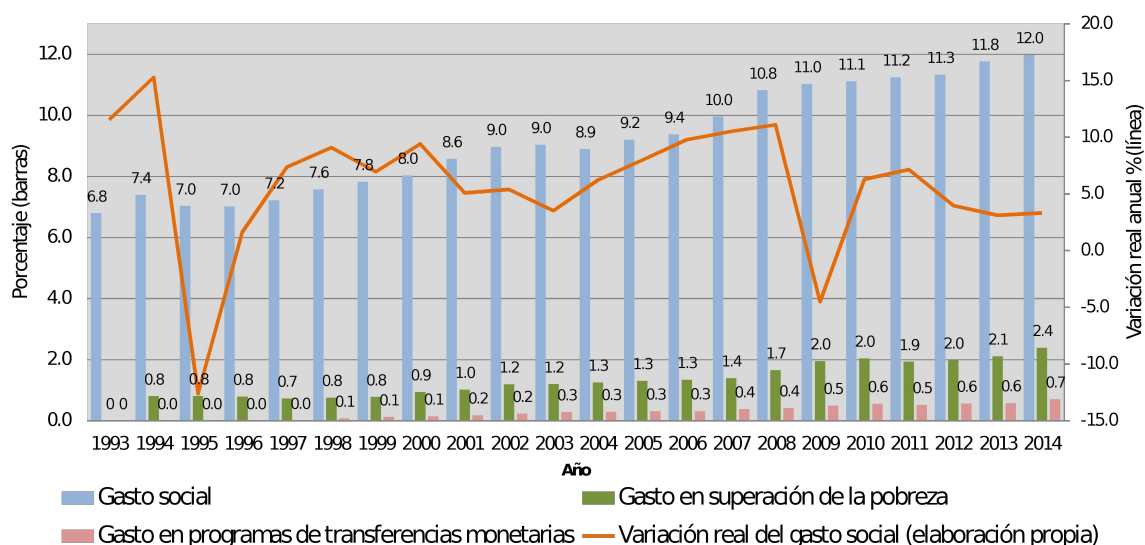
Fuente: Presidencia de la República (2014: 432). Notas: tasa real acumulada en el año. Datos a julio de 2014, excepto el pagaré 28 días con datos a junio de 2014.

5.3 Evolución de las transferencias monetarias públicas

Como se describió en el tercer apartado, después de los primeros años de la crisis desatada en 1982, el gobierno federal mexicano ha destinado mayores recursos a la política social. Como puede observarse en la gráfica 8, el gasto social como porcentaje del PIB ha aumentado de forma continua desde principios de los noventa, con excepción de 1995 y 2009, años de crisis económica. Asimismo, se aprecia que el gasto en superación de la pobreza y en los programas de transferencias monetarias se ha incrementado como porcentaje del PIB a lo largo de este periodo. Esto denota un rasgo de continuidad en la política social, que ha incorporado la política focalizada como

un rasgo importante y, al interior de ésta, a los programas de transferencias monetarias a los hogares en pobreza o vulnerabilidad como un instrumento central.

Gráfica 8. Gasto social, en superación de la pobreza y en transferencias monetarias como porcentaje del PIB, 1993-2014



Notas: 1/ Los programas de transferencias monetarias incluyen Prospera, PAL y Pensión para Adultos Mayores; 2/Las cifras de 2014 se refieren al presupuesto aprobado para ese año; 3/Los rubros considerados en el gasto social fueron modificados a partir de 2013 y no se ha realizado la homologación.

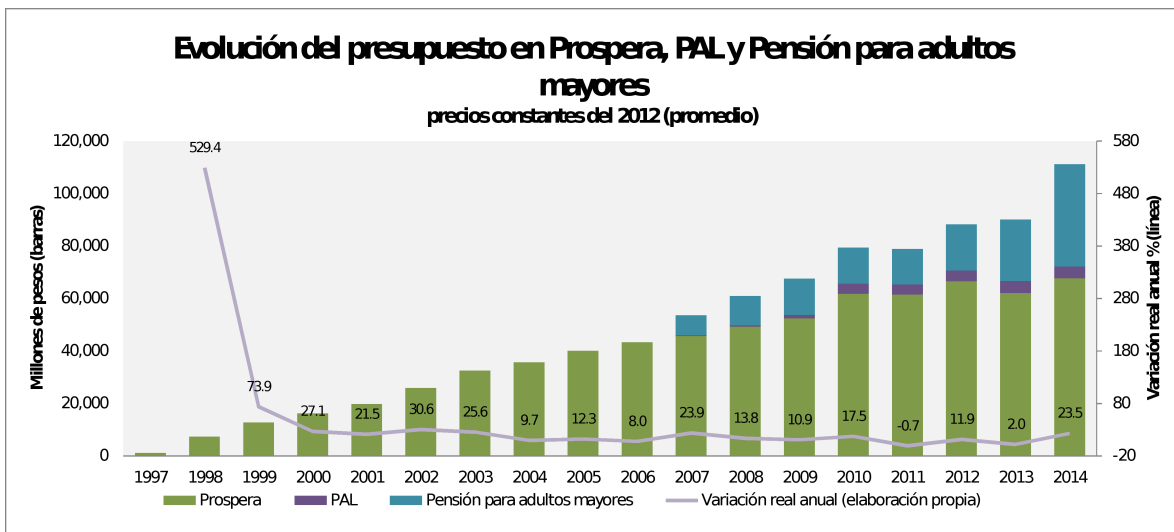
Fuente: Elaboración propia con base en datos de: Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados; Anexos Estadísticos del Segundo Informe de Gobierno de 2002, Sexto informe de Gobierno de 2000 y Segundo informe de Gobierno 2014; Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2013; y Presupuesto de Egresos de la Federación 2014.

Prospera, el PAL y el programa Pensión para Adultos Mayores son, en la actualidad, los programas federales que entregan recursos monetarios para mejorar el consumo de los hogares en condición de pobreza o vulnerabilidad. Por razones evidentes, estos programas tienen una incidencia directa sobre el ingreso de los hogares. Su potencial para modificar el ingreso del hogar o la distribución de ingresos en términos más amplios depende fundamentalmente de las características de sus beneficiarios, el tamaño de su cobertura y el monto de apoyos que entregan mensualmente a las familias.

La gráfica 9 muestra la evolución positiva del gasto de los tres programas de transferencias monetarias de 1997 a 2014, y las gráficas 10 y 11 presentan su

cobertura en este mismo periodo. Es visible que la cobertura de estos programas se ha incrementado significativamente; la cobertura agregada de Prospera y el PAL pasó de 300,000 a cerca de 7 millones de familias entre 1997 y 2014, a lo cual debe sumarse una cobertura de 5.7 millones de individuos que reciben el programa de pensiones. Podríamos entonces estimar que, alrededor de 40 millones de personas, se benefician de estos programas en el país.²⁷

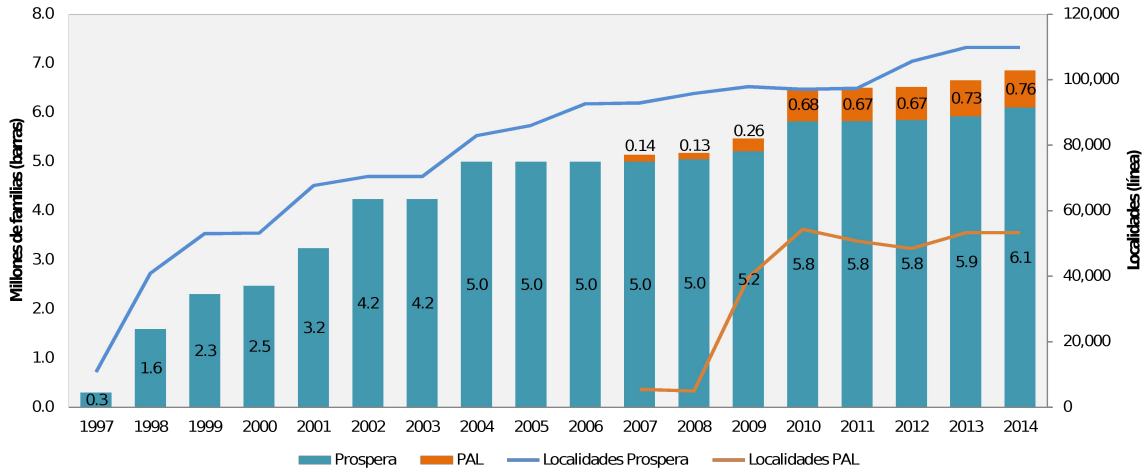
Gráfica 9. Evolución del presupuesto en Prospera, PAL y Pensión para adultos mayores y variación en el gasto de programas de transferencias monetarias, 1997-2014. (precios constantes del 2012)



Nota: Las cifras de 2014 se refieren al presupuesto aprobado para ese año.
 Fuente: Elaboración propia con datos del anexo estadístico del Sexto Informe de Gobierno de 2000, del Segundo Informe de Gobierno de 2014, y del Presupuesto de Egresos de la Federación 2014.

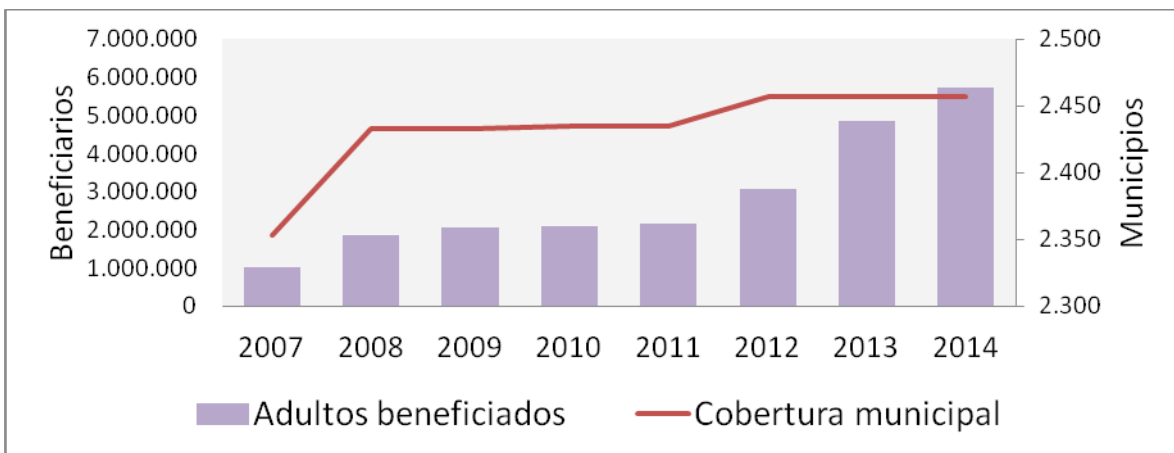
Gráfica 10. Evolución de la cobertura de Prospera y PAL, 1997-2014

²⁷ Esto considerando un promedio de 5 integrantes por hogar.



Fuente: Elaboración propia con datos del Anexo Estadístico del Primer y Segundo Informe de Gobierno del presidente Enrique Peña Nieto, 2013 y 2014.

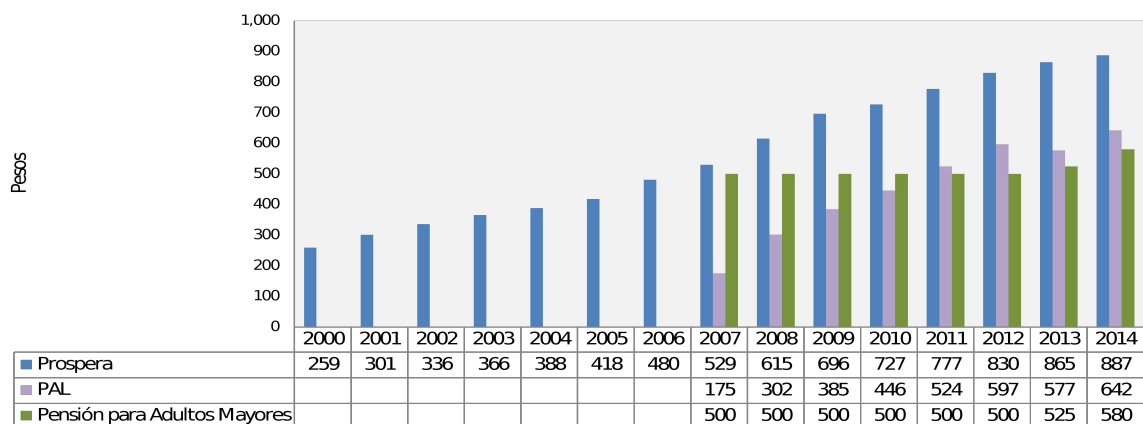
Gráfica 11. Evolución de la cobertura del programa pensión para adultos mayores 2007-2014



Fuente: Elaboración propia con datos del anexo estadístico del Segundo Informe de Gobierno del presidente Enrique Peña Nieto, 2014.

El presupuesto creciente ejercido por estos programas y el aumento de su cobertura pueden tomarse como indicadores de un incremento en la entrega de transferencias a los hogares. No obstante, el monto de transferencias entregado hace posible tener una noción de la magnitud de los recursos que se han transferido del erario público a los hogares, a través de estos instrumentos de la política social. Prospera no sólo es el programa con mayor cobertura sino también el que tiene el monto más alto de apoyo mensual, como puede observarse en la gráfica 12.

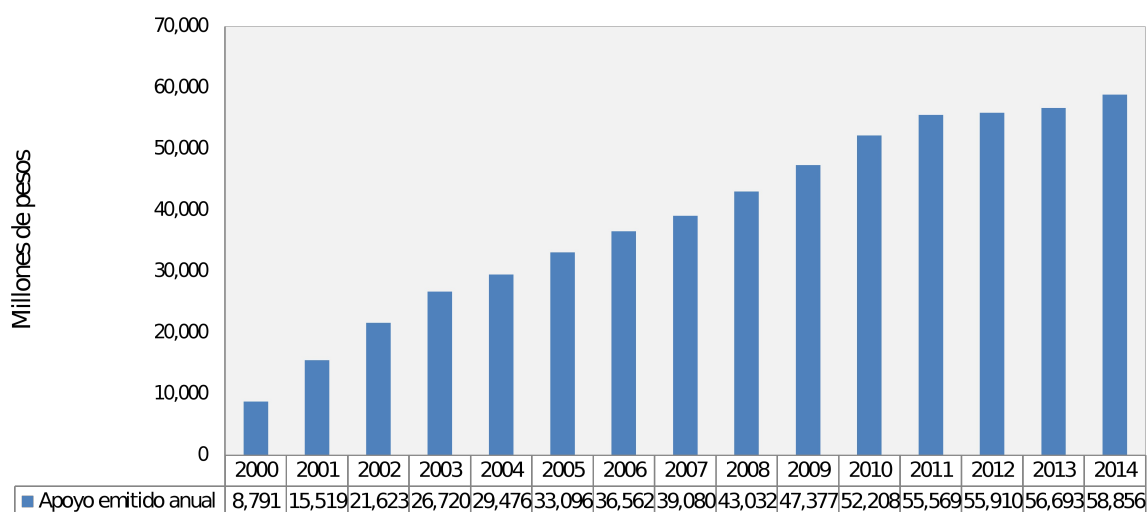
Gráfica 12. Monto de transferencias mensuales Prospera, PAL y Pensión para Adultos Mayores, 2007-2014 (pesos corrientes)



Notas: Para Prospera se considera el promedio de los apoyos mensuales por hogar.
 Fuente: Elaboración propia con datos del anexo estadístico del Segundo Informe de Gobierno del presidente Enrique Peña Nieto, 2014.

La combinación entre una creciente cobertura y montos más altos de apoyo se expresa en un incremento notable del total de recursos monetarios entregados a los hogares. La gráfica 13 pone en evidencia la magnitud de la derrama económica que Prospera ha entregado a sus beneficiarios entre 2000 y 2014. Es notable que en este periodo la cantidad se multiplicó casi siete veces y pasó de 8,751 millones de pesos a 58,856 millones a precios constantes.

Gráfica 13. Monto total anual de las transferencias de Prospera, 2000-2014 (precios constantes del 2012)



Nota: Los datos sólo están disponibles desde 2000.

Fuente: Elaboración propia con base en datos proporcionados por el programa Prospera.

6. Reflexiones finales

A finales de la década de 1970 y principios de los ochenta se experimentó a nivel internacional un viraje en el modelo de desarrollo económico predominante. Los principales preceptos del nuevo modelo se basaron en una ideología neoliberal que supuso un cambio en el balance del papel del Estado y del mercado y se plasmaron en las medidas conocidas como el Consenso de Washington. Desde la década de los ochenta, México instrumentó las políticas económicas del Consenso con una velocidad y profundidad excepcional, principalmente en la primera etapa de reformas, y ha llevado a la práctica intervenciones sociales que se encuentran en línea con lo propuesto por los organismos internacionales vinculados con el Consenso. Se han identificado cinco etapas en la implementación de las políticas asociadas al modelo neoliberal en México. Este conjunto de intervenciones ha implicado cambios importantes en la política económica y social del país que han incidido sobre el desempeño de variables macroeconómicas e indicadores sociales.

En el ámbito económico, el modelo de crecimiento pasó de un crecimiento hacia adentro a uno basado en la apertura comercial y financiera, el retiro del Estado de las actividades productivas y la desregulación interna. Estas políticas se implementaron con gran velocidad en una primera etapa de reformas y se profundizaron después de la crisis de 1995 cuando aumentó la apertura comercial, las privatizaciones de empresas públicas y la apertura al capital externo. La disciplina monetaria, el control del déficit público y de la inflación han marcado la política macroeconómica desde finales de los ochenta. Si bien la importancia de la estabilidad macroeconómica es indiscutible, estas medidas han funcionado como un mecanismo de contracción de la demanda agregada. Por otro lado, la oferta agregada también ha estado deprimida, con un bajo crecimiento del crédito bancario al sector privado, baja inversión en tecnología y una importante reducción de la inversión pública.

Si bien a principios de los noventa, se observaron tasas positivas de crecimiento y un aumento de las exportaciones, las crisis económicas

enfrentadas en 1995, 2001 y 2009 no han permitido un avance constante del producto, por lo que el crecimiento promedio ha sido bajo. El conjunto de las políticas relacionadas ha redundado en un aumento de empleo en el sector informal y en las bajas remuneraciones que se registran en el país.

En el ámbito social, las políticas que inicialmente marcaron una etapa de mayor retracción del Estado dieron paso a finales de los ochenta a un retorno parcial del estado a través de políticas compensatorias (enmarcadas en el Pronasol) que buscaron contener los efectos sociales de la crisis y del ajuste económico mediante acciones focalizadas a los hogares en pobreza. Desde finales de la década de 1980 a la fecha la política social se ha caracterizado por incremento en el gasto social y en el gasto en superación de la pobreza. Así, la política social generalizada y focalizada se ha visto con un instrumento relevante de política pública. Sin embargo, el diseño específico de las intervenciones focalizadas privilegiadas cambió a fines de los noventa con la creación del Progresá, que marcaría el inicio de un periodo de incremento en los recursos asignados a los programas de transferencias monetarias a los hogares en pobreza y vulnerabilidad. A la fecha suman tres programas de transferencias monetarias en México que han ampliado su cobertura de forma notable en los últimos años, con lo cual impactan los ingresos de casi uno de cada tres individuos en México. De esta forma, el resultado en términos de la distribución del ingreso dependerá de cuáles de estas tendencias han sido predominantes pues, mientras los ingresos laborales tienden a la baja, hay un aumento de las transferencias sociales focalizadas en los más pobres.

Además de lo anterior, en menos de tres años se ha aprobado un nuevo grupo de reformas, después de más de una década de lentos avances en la materia. A manera de ejemplo, se aprobó una reforma energética que abre el sector petrolero a la inversión privada, concretando una reforma largamente postergada de acuerdo a los lineamientos del Consenso de Washington; algo similar ocurrió con la reforma laboral que busca flexibilizar el mercado de trabajo y que, en términos de la agenda de las reformas estructurales, se consideraba una barrera a la creación de empleo y el aumento de la productividad; se aprobó una reforma hacendaria que busca corregir el problema histórico en el país de una baja recaudación tributaria como

porcentaje del PIB, y que incluye la propuesta de un sistema de recaudación más progresivo; se aprobó una reforma que fortalece la capacidad regulatoria del Estado en sectores que fueron privatizados pero que, a lo largo del tiempo, acumularon un alto poder de mercado, en detrimento de las condiciones de precios y producción para la población, como es el caso de las telecomunicaciones.

Así, es de interés preguntarnos si estas reformas plantean alguna modificación para la relación Estado-mercado que ha tomado forma en las últimas décadas. Evidentemente, cada una de estas políticas tendría que ser analizada detalladamente en términos de su contenido e implementación, para ponderar adecuadamente su potencial de tener incidencia real en cada ámbito, más allá de los aspectos formales aprobados. Además, un análisis integral de estas reformas permitiría dar cuenta el rumbo general que plantean y de sus posibles complementariedades entre ellas. Sin embargo, un primer balance apunta a que estas políticas representan una continuidad e, incluso, una profundización de las políticas anteriores. Por un lado, se permite una mayor participación al mercado en términos de asignación de los recursos a través de la inversión privada y extranjera y, por otro lado, no es muy clara su capacidad para fortalecer las funciones regulatorias y, sobre todo, redistributivas del Estado. Sin embargo, será de interés analizar las implicaciones de las reformas para las tendencias futuras en la distribución del ingreso, profundizando en sus vínculos con las variables económicas y sociales, y con las fuentes de ingreso de los hogares.

7. Referencias

Aspe Armella, Pedro (1993), *El camino mexicano de la transformación económica*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica,

Banco Mundial (1998), "Más allá del Consenso de Washington. La hora de la reforma institucional", en Shahid Javed Burki y Guillermo E. Perry, *Estudios del Banco Mundial sobre América Latina y el Caribe*, Washington, D.C., Banco Mundial

_____ (1990) *World Development Report 1990: Poverty*, Washington D.C, Banco Mundial.

Brachet, Viviane (1996), *El pacto de dominación: Estado, clase y reforma social en México (1910-1995)*, México D.F., El Colegio de México.

Campos, Pilar (2010), *Documento Compilatorio de la Evaluación Externa 2008 del Programa Oportunidades*, México D.F., Oportunidades.

CEFP (Centro de Estudio de las Finanzas Públicas), *Indicadores y estadísticas. Macroeconomía*. En: http://www.cefp.gob.mx/Pub_Macro_Estadisticas.htm [consulta: 23 de abril de 2015].

CCPNS (Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad) (1994), *El Programa Nacional de Solidaridad: una visión de la modernización de México*, México, Fondo de Cultura Económica.

Cornelius, Wayne, Ann Craig, y Jonathan Fox (1994), *Transforming state-society relations in Mexico: the National Solidarity strategy*, La Jolla, California, Center for U.S.- Mexican Studies, University of California-San Diego.

Cornia, Giovanni, Richard Jolly y Frances Stewart (1987), *Adjustment with a human face: protecting the vulnerable and promoting growth*, Oxford, Oxford University Press.

Cortés, Fernando (2000), *La distribución del ingreso en México en épocas de estabilización y reforma económica*, México, D.F., CIESAS, Miguel Ángel Porrúa.

Cortés, Fernando, y Rosa María Rubalcava (2012), "El Progreso como respuesta a la crisis de 1994", en M. González de la Rocha y A. Escobar, *Transferencias condicionadas y sociedad*, México D.F., CIESAS, pp. 27-49.

Cruz, Carlos, Rodolfo De la Torre, y César Velásquez (2006), *Evaluación externa de impacto del Programa Oportunidades 2001-2006. Informe compilatorio*, México D.F., INSP.

Díaz-Cayeros, Alberto, y Beatriz Magaloni (2003), *The politics of public spending, part II: The Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) in Mexico*, Washington, D.C., The World Bank.

Fiszbein, A. y N. Schady (2009), *Conditional cash transfers. Reducing present and future poverty*, Washington D.C., Banco Mundial.

Gordon, S. (1996), "Entre la eficacia y la legitimidad: el Pronasol como política social", en *Las políticas sociales de México en los años noventa*, México, Instituto Mora, UNAM, FLACSO, pp. 247-261.

Graham, Carol (1994), *Safety nets, politics, and the poor: transitions to market economies*, Washington D.C., The Brookings Institution.

Grosh, M., C. Del Ninno, E. Tesliuc y A. Ouerghi (2008), *For protection and promotion. The design and implementation of effective safety nets*, Washington D.C., Banco Mundial.

Guevara Sanguinés, A. (1996), "Poverty alleviation in Mexico: the socio-economic aspects of Pronasol" en M. Serrano, and V. Bulmer-Thomas eds. *Rebuilding the state: Mexico after Salinas*, London: ILAS, pp. 151-176.

Gutiérrez R., Roberto (2014), "Reformas estructurales de México en el sexenio de Felipe Calderón: la energética", *Economía UNAM*, Vol. 11, Núm. 32.

INEGI (s/f), *Estadísticas Históricas de México. Tomo I*. Disponible en: http://www.inegi.org.mx/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/integracion/pais/historicas/ehmii5.pdf, [consulta: 23 de abril de 2015].

Levy, Santiago (2008), *Good intentions, bad outcomes*, Washington, Brookings Institution Press.

____ (2009), *Pobreza y transición democrática en México*, México D.F., Fondo de Cultura Económica.

Levy, Santiago, y Evelyne Rodríguez (2004), "El Programa de Educación, Salud y Alimentación, PROGRESA", en S. Levy, *Ensayos sobre el desarrollo económico y social de México*, México, Fondo de Cultura Económica, pp. 181-379.

Lipton, M. and S. Maxwell (1992), *The New Poverty Agenda: an overview*, Discussion Paper 306, Brighton, Institute of Development Studies-University of Sussex.

Lustig, Nora (1997) (comp.), *El desafío de la austeridad. Pobreza y desigualdad en la América Latina*, Lecturas 86, El trimestre Económico, Fondo de Cultura Económica, México, D.F.

____ (1994), México. *Hacia la reconstrucción de una economía*, El Colegio de México, Fondo de Cultura Económica, México, D.F.

____ (1992), *Mexico: the remaking of an economy*, Washington D.C.: Brookings Institution Press.

Middlebrook, Kevin, y Eduardo Zepeda (2003), "On the political economy of Mexican development policy", en K. Middlebrook y E. Zepeda, *Confronting development. Assessing Mexico's economic and social policy challenges*, Stanford, Stanford University Press, pp. 3-52.

Moreno-Brid, Juan Carlos y Jaime Ros Bosch (2010), *Desarrollo y crecimiento en la economía mexicana. Una perspectiva histórica*, Fondo de Cultura Económica, México, D.F.

Moser, C. (1992), *From residual welfare to compensatory measures: the changing agenda of social policy in developing countries*, IDS Silver Jubilee Papers 6, Brighton: Institute of Development Studies-University of Sussex.

OCDE (2015), *Estudios Económicos de la OCDE: México 2015*, OECD Publishing.
Oportunidades (Programa de Desarrollo Humano Oportunidades)(2006), *Oportunidades. Un programa de resultados*, México D.F., SEDESOL y Programa de Desarrollo Humano Oportunidades.

____ (2010), *Oportunidades. Un programa de resultados*, México D.F., SEDESOL y Programa de Desarrollo Humano Oportunidades.

Presidencia de la República (2014), *Anexo estadístico del Segundo Informe de Gobierno*, México.

- _____ (2013) *Anexo estadístico del Primer Informe de Gobierno*, México.
- SHCP (2009), *Informes sobre la Situación Económica, Las Finanzas Públicas y la deuda pública*, Segundo trimestre de 2009, México, D.F.
- Stewart, Frances (1995), *Adjustment and poverty: Options and choices*, London, Routledge.
- Tello, Carlos (2008), *Estado y desarrollo económico: México 1920-2006*, México, Facultad de Economía, UNAM.
- Turrent, Eduardo (s/f), *Historia Sintética de la Banca en México*, México, Banco de México.
- Valencia, Enrique (2008), "Las transferencias monetarias condicionadas como política social en América Latina. Un balance: aportes, límites y debates", *Annu. Rev. Sociol.* 34: 499-524.
- Van der Hoeven (1994), "Can safety nets and compensatory programmes be used for poverty alleviation?" en R. Van der Hoeven y R. Anker eds. *Poverty monitoring: an international concern*, Nueva York, St. Martin`s Press, pp. 115-123.
- Williamson, John (2000), "What should the World Bank think about the Washington Consensus? *World Bank Research Observer*, num. 15.
- _____ (1991), "El cambio en las políticas económicas de América Latina", México, Ed. Gernika.
- Yaschine, Iliana (1999), (2009), "Evaluación específica de desempeño 2008 del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades", México D.F., CONEVAL.
- _____ "The changing anti-poverty agenda. What can the Mexican case tell us?", *IDS Bulletin* 30: 47-60.
- Yaschine, Iliana, y Mónica Orozco (2010), "The evolving anti-poverty agenda in Mexico: The political economy of PROGRESA and Oportunidades", en M. Adato y J. Hoddinott, *Conditional cash transfers in Latin America*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, pp. 55-77.

Zepeda Bustos, Carmen Silvia (2012), "Privatizaciones realizadas durante el gobierno de Ernesto Zedillo", *El Cotidiano*, núm. 172, marzo-abril, pp. 32-39, México, D.F.